



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

38^E RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
JUIN 2018





ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

38^E RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
JUN 2018





LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION

SERVICE DES COMMISSIONS

Louissette Cameron
Janick Dufour
Sarah-Émilie Duplain
Carolynne Paquette
Maxime Perreault

SERVICE DE LA RECHERCHE

Hélène Bergeron
David Boucher
Geneviève Court
André Grenier
Samuel Houngué
Richard L'Hérault
Josée Levasseur
Julie Paradis
Jules Racine-St-Jacques
Christine Samson
Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, nous vous prions de communiquer avec le Service des commissions.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cap@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – juin 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : Imprimé : 978-2-550-81562-4
PDF : 978-2-550-81563-1



TABLE DES MATIÈRES

Mot du comité directeur	1
Chapitre 1	3
AUDITION SUR LES TRAVAUX SYLVICOLES	3
Rapport du Vérificateur général : Faits saillants	4
Exposé de la sous-ministre	5
Échanges entre la Commission et la sous-ministre	6
Conclusions et recommandations.....	10
Chapitre 2	13
AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS	13
Gestion administrative et engagements financiers : Faits saillants	14
Exposé de la vérificatrice générale	14
Échanges entre la Commission et la vérificatrice générale.....	15
Conclusions et recommandations.....	17
Chapitre 3	19
AUDITION DE LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE	19
Gestion administrative : Faits saillants.....	20
Exposé du président-directeur général.....	20
Échanges entre la Commission et le président-directeur général	21
Conclusions et recommandations.....	25
Chapitre 4	27
AUDITION SUR LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS	27
Rapport du Protecteur du citoyen : Faits saillants	28
Exposé du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux	30
Exposé du sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	31
Échanges entre la Commission et les sous-ministres.....	32
Conclusions et recommandations.....	34



Chapitre 5	37
AUDITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS ET SUR LES SERVICES INDIVIDUELS DE SOUTIEN À L'INSTALLATION ET À L'INTÉGRATION DES PERSONNES IMMIGRANTES.....	37
Gestion administrative et engagements financiers : Faits saillants	38
Rapport du vérificateur général : Faits saillants	38
Exposé du sous-ministre.....	39
Échanges entre la Commission et le sous-ministre	40
Conclusions et recommandations.....	44
Chapitre 6	47
AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS SUR SA GESTION CONTRACTUELLE ET EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 3.1 DU 36 ^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	47
Rapport du Vérificateur général : Faits saillants	48
Exposé du sous-ministre.....	51
Échanges entre la Commission et le sous-ministre	52
Conclusions et recommandations.....	54
Chapitre 7	57
AUDITION SUR LE RAPPORT 2014-2015 CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	57
Exposé du secrétaire du Conseil du trésor	58
Échanges entre la Commission et le secrétaire	59
Conclusions et recommandation.....	63
Chapitre 8	65
EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	65
Examen de treize rapports annuels de gestion	66
Examen des rapports annuels de gestion de huit petits organismes	71
Constats généraux.....	74
ANNEXE I : LES 16 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	77
ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE	83



MOT DU COMITÉ DIRECTEUR

La Commission de l'administration publique a poursuivi cet hiver ses activités en matière de reddition de comptes et de contrôle parlementaire. C'est avec fierté que nous vous présentons le résultat de ses travaux dans ce 38^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Le rapport contient notamment les observations, les conclusions et les recommandations de la Commission résultant des auditions publiques tenues entre les mois de février et de mai 2018.



Les chapitres 1 à 7 font état des auditions des huit ministères et organismes publics qui ont témoigné devant la Commission au cours des derniers mois. Fait à souligner, la Commission a tenu une audition publique, pour la première fois, sur un rapport du Protecteur du citoyen. Nous tenons à rappeler que les échanges avec les témoins se déroulent dans un esprit constructif et que la collaboration des ministères et des organismes publics entendus est essentielle au bon déroulement des travaux et à l'atteinte des objectifs de la Commission. Nous les remercions pour leur contribution.

Les membres ont également examiné les rapports annuels de gestion de 21 ministères et organismes publics. Leurs commentaires figurent dans le chapitre 8 du présent rapport. Pendant la réalisation d'un tel mandat, les parlementaires insistent sur l'importance de la gestion axée sur les résultats, plus précisément sur la planification stratégique, qui est au cœur de la bonne gouvernance et de la performance attendue. Les membres de la Commission ont en outre réaffirmé l'intérêt de ces éléments lors de l'audition du Secrétariat du Conseil du trésor sur le rapport 2014-2015 concernant l'application de la Loi sur l'administration publique.

Par ailleurs, la Commission s'est donné, à l'automne 2017, un nouveau processus de suivi de ses recommandations. L'une des étapes de ce processus est l'analyse des documents transmis par les ministères et les organismes en suivi des recommandations de la Commission. C'est dans ce contexte que le comité directeur a examiné les documents reçus en réponse à



21 recommandations. Les ministères et les organismes concernés ont tous été informés des résultats de cet examen et des suites à donner, s'il y a lieu.

Les membres de la Commission travaillent de manière collégiale et non partisane. Ce rapport reflète les positions unanimes mises de l'avant par ces derniers. Tous les parlementaires ont comme préoccupation centrale une meilleure gestion des fonds publics et l'amélioration des services offerts aux citoyennes et aux citoyens. À travers ses activités, la Commission donne aux députés l'occasion de remplir leur rôle de contrôleur de l'Administration gouvernementale.



Audition du Secrétariat du Conseil du trésor le 31 mai 2018 à la salle des Premiers-Ministres de l'édifice Pamphile-Le May

En conclusion, nous tenons à remercier la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc, et son équipe. La collaboration étroite du Vérificateur général du Québec est essentielle au bon fonctionnement de nos travaux. Nous remercions également la protectrice du citoyen, M^{me} Marie Rinfret, et son équipe et nous espérons que la collaboration de nos deux institutions pourra se poursuivre et se renforcer au cours des prochaines années. Nous soulignons enfin la contribution du personnel de l'Assemblée nationale, dont le professionnalisme et la compétence permettent aux parlementaires de pleinement s'acquitter de leur rôle

Le président

Sylvain Rochon

Le vice-président,

Jean-Denis Girard

Le vice-président,

Benoit Charette



CHAPITRE 1

AUDITION SUR LES TRAVAUX SYLVICOLES

Le 7 février 2018, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, madame Line Drouin. Cette audition faisait suite aux observations du commissaire au développement durable, monsieur Paul Lanoie, sur les travaux sylvicoles¹.

MEMBRES présents		MEMBRES remplaçants	
M.	Auger (Champlain)	M.	Busque (Beauce-Sud)
M.	Bolduc (Mégantic)	M.	Lefebvre (Arthabaska)
M.	Bourcier (Saint-Jérôme)	M.	Roy (Bonaventure)
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président		
M.	Rochon (Richelieu), président		

TÉMOINS	
Vérificateur général du Québec	
M.	Paul Lanoie, commissaire au développement durable
M ^{me}	Josée Bellemare, directrice d'audit
M.	Yves Bigué, chargé de projet
M ^{me}	Nadia Zenadocchio, membre de l'équipe d'audit

¹ «[Travaux sylvicoles](#)», *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, printemps 2017, chap. 4, 34 p.



TÉMOINS (suite)

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

- M^{me} Line Drouin, sous-ministre
M. Ronald Brizard, sous-ministre associé aux forêts
M. Daniel Richard, sous-ministre associé aux opérations régionales

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL : FAITS SAILLANTS

L'audit de performance mené par le commissaire au développement durable visait à déterminer si le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs gère efficacement les travaux sylvicoles et veille à un aménagement durable des forêts. Le commissaire a aussi vérifié les mesures prises par le Ministère pour s'assurer que les travaux planifiés sont réalisés à un coût justifié, sont de bonne qualité et respectent les normes et la réglementation. Enfin, l'examen avait pour objectif d'établir si les travaux sylvicoles donnent les effets escomptés, si le Ministère ajuste rapidement sa planification et ses interventions en fonction de l'évolution de la situation et s'il effectue une reddition de comptes rigoureuse.

Les principaux constats dégagés à la suite de la vérification sont les suivants :

- Plusieurs objectifs de la Stratégie d'aménagement durable des forêts, rendue publique le 17 décembre 2015, manquent de précision. Peu d'indicateurs et de cibles traduisent les résultats attendus et permettent de mesurer l'atteinte des objectifs. La stratégie nationale de production de bois qui viendra définir ce qu'on veut produire et de quelle façon est en cours d'élaboration et certains éléments restent à déterminer.
- Le processus menant au choix des travaux sylvicoles ne permet pas de prendre les meilleures décisions afin de maximiser les retombées de ces travaux. Il n'y a pas d'engagement à réaliser tous les traitements sylvicoles définis comme conditions de succès. Par exemple, plusieurs plantations ne sont pas entretenues de façon adéquate. La rentabilité économique est peu prise en compte lors du choix des traitements alors que l'allocation budgétaire ne favorise pas les meilleurs investissements.
- Les connaissances issues des travaux de recherche, telles celles sur les effets des changements climatiques, ne sont pas toujours transférées aux intervenants et prises en compte lors de la planification des travaux sylvicoles.



- Le Ministère n'a pas justifié le volume élevé (plus de 80 % en 2015-2016) de contrats attribués de gré à gré sur la base d'ententes à long terme (5 ans) pour les travaux sylvicoles non commerciaux.
- Peu d'information est disponible relativement aux contrats attribués par Rexforêt pour les travaux sylvicoles non commerciaux. Le processus est plus transparent lorsque le Ministère attribue des contrats puisqu'il doit divulguer des renseignements précis dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.
- Le Ministère ne sait pas si le prix payé pour les travaux sylvicoles représente le prix du marché. Trop peu d'appels d'offres publics sont lancés pour pouvoir réviser la grille tarifaire en fonction du prix du marché.
- Le Ministère ne sait pas si les investissements sylvicoles des dernières décennies ont donné les résultats escomptés. Le peu de suivis d'efficacité réalisés ne permet pas de déterminer les interventions à mettre en œuvre pour que le rendement escompté demeure réaliste.

Le commissaire au développement durable soumet, dans son rapport, dix recommandations au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs.

EXPOSÉ DE LA SOUS-MINISTRE

D'entrée de jeu, la sous-ministre, M^{me} Line Drouin, tient à assurer l'entière collaboration de son ministère. Celui-ci adhère aux constats et aux recommandations du commissaire au développement durable. Ainsi, il s'est engagé à préparer un plan d'action pour chacune des recommandations formulées. Ce plan d'action s'étend de mai 2018 à mai 2020. La sous-ministre estime que les travaux sont bien entamés et qu'ils se poursuivront de façon structurée au bénéfice des citoyens.

M^{me} Drouin rappelle que le nouveau régime forestier mis en vigueur le 1^{er} avril 2013 est venu confirmer les engagements du gouvernement en matière d'aménagement durable des forêts. Pour ce faire, il s'est appuyé sur les connaissances scientifiques les plus à jour. Avec le régime forestier, le Ministère s'est vu confier de nouveau la responsabilité de la planification forestière et des travaux sylvicoles.

Dans ce contexte, un système d'octroi mixte de contrats, qui repose sur une répartition entre des ententes de gré à gré pour les travaux sylvicoles à long terme et des appels d'offres publics, a



été mis en place. C'est Rexforêt, une filiale d'Investissement Québec, qui confie l'exécution des travaux d'aménagement à des entreprises régionales. Rexforêt s'est dotée d'une politique de contrats visant à assurer la transparence, le traitement équitable et intègre des concurrents et à ouvrir les appels d'offres à toutes les entreprises qualifiées. Le Ministère assure un suivi régulier du respect des obligations de Rexforêt.

Le Ministère, dans son bilan de la première période quinquennale (2008-2013)² de l'état des forêts du domaine de l'État et des résultats obtenus en matière d'aménagement forestier durable, s'estime généralement satisfait de la qualité des travaux sylvicoles et du respect des échéanciers.

Des amendements apportés aux méthodes, aux processus de suivi et à la reddition de comptes liés à la Stratégie d'aménagement durable des forêts, ont été amorcés. D'autres seront introduits au cours des prochaines années.

Afin d'évaluer le rendement de diverses options de production de bois et d'influencer le choix des travaux sylvicoles au moment opportun, le Ministère met au point une stratégie de production de bois. Elle sera rendue publique d'ici au 31 décembre 2018. Elle vise à créer plus de richesse à partir des forêts en produisant un plus grand volume de bois économiquement rentable.

Enfin, la sous-ministre rappelle que le Règlement sur l'aménagement durable des forêts, qui entrera en vigueur le 31 mars 2018, comble aussi une lacune décelée par le commissaire. Il permet d'actualiser la réglementation selon les connaissances forestières récentes et l'évolution des pratiques. Il contient, par exemple, de nouvelles mesures de protection des milieux humides et riverains ainsi que des mesures visant le maintien de la fertilité des sols.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LA SOUS-MINISTRE

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et la sous-ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs ont porté essentiellement sur la précision des objectifs, l'efficacité des travaux sylvicoles, les budgets régionaux, l'attribution des contrats, la grille tarifaire, le suivi d'efficacité, le transfert des connaissances et les changements climatiques.

² Le bilan portant sur la période 2008-2013 a été déposé à l'Assemblée nationale le 24 novembre 2015.



Précision des objectifs

Les membres de la Commission rappellent qu'un des premiers constats du commissaire au développement durable est que plusieurs objectifs de la Stratégie d'aménagement durable des forêts manquent de précision. De plus, ils ne sont pas toujours accompagnés d'indicateurs et de cibles. Les députés notent que, dans son plan d'action, le Ministère veut « réviser » les objectifs, les cibles et les indicateurs alors qu'il serait plus pertinent de « construire » ses cibles et ses indicateurs.

Un représentant du Ministère explique que le bilan quinquennal (2013-2018) de l'aménagement durable des forêts, qui sera produit en 2019³, rendra compte de la Stratégie. Après ce bilan, le Ministère s'assurera que ses objectifs sont pertinents, ce qui impliquera des corrections et des ajouts. Après cette étape, les cibles et les indicateurs seront revus et d'autres seront ajoutés pour obtenir un bilan plus précis sur la période subséquente 2023-2028. À titre d'exemple, la sous-ministre mentionne que l'exploitation du potentiel sylvicole pourrait faire l'objet d'objectifs et d'indicateurs détaillés.

Efficacité des travaux sylvicoles

Les parlementaires notent que beaucoup de ressources sont investies dans les travaux sylvicoles, soit plus de 2 milliards de dollars pour les 10 dernières années, dont 225 millions de dollars en 2015-2016. Cependant, les membres se demandent si les investissements en sylviculture donnent les résultats attendus. Selon un avis du Forestier en chef, pour la période de 1994 à 2013, le succès des plantations est mitigé. De 26 % à 56 % des plantations, selon les régions, sont envahies par d'autres essences que celles mises en terre. Les résultats attendus ne seraient donc pas toujours au rendez-vous.

Un représentant du Ministère rappelle que dans la Stratégie de protection des forêts de 1994, une mesure est venue changer complètement les façons de faire en forêt, soit l'abandon des phytocides chimiques, autant pour l'entretien des forêts que pour les contrôles des insectes. Contrairement à la plupart des autres provinces, le Québec a choisi de favoriser la régénération naturelle.

³ Le bilan couvrant la période 2013-2018 sera déposé à l'Assemblée nationale en juin 2019. Il devra contenir l'information sur les résultats obtenus en matière d'aménagement durable des forêts, y compris une reddition de comptes sur la mise en œuvre de la Stratégie d'aménagement durable des forêts et de la politique de consultation. Le bilan comprendra également une analyse des résultats obtenus en matière d'aménagement durable des forêts du domaine de l'État préparée par le Forestier en chef. Enfin, le bilan contiendra une reddition de comptes sur la mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et des recommandations sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.



L'entretien des forêts se fait par contrôle mécanique comme le dégagement manuel et les éclaircies précommerciales. Ce type d'intervention est moins efficace pour contrer les espèces envahissantes. Cependant, il crée des emplois dans les régions ressources tout en protégeant la biodiversité et l'attribut naturel des forêts.

Enfin, le Ministère précise que, au Québec, 80 % des forêts se régénèrent naturellement après la coupe. Donc, une partie infime est reboisée.

Budgets régionaux

Des membres de la Commission désirent savoir comment sont répartis les budgets pour les travaux sylvicoles en région. La sous-ministre souligne que cette répartition est basée principalement sur chaque stratégie d'aménagement des forêts régionales. Chaque région établit sa propre planification. Chacune d'elles est basée sur ses possibilités forestières telles qu'elles sont déterminées par le Forestier en chef.

Les travaux d'aménagement doivent être réalisés conformément à ces stratégies. Ainsi, en fonction du niveau de récolte, les travaux sylvicoles sont lancés pour aménager la forêt et obtenir un rendement forestier soutenable.

Historiquement, la répartition a toujours été implicite avec les stratégies d'aménagement dans chacune des régions. Un exercice est en cours pour mieux distribuer les investissements sylvicoles dans le but d'améliorer les rendements forestiers.

Attribution des contrats

Le mode d'attribution des contrats pour le reboisement fait l'objet de discussions. La sous-ministre rappelle qu'il y a une entente pour la réalisation de travaux sylvicoles avec Rexforêt. Cette entente sert également à déterminer le mode d'octroi et le pourcentage d'octroi des contrats qui seront faits par appel d'offres public ou par entente de gré à gré.

Le Ministère travaille actuellement sur le renouvellement de l'entente avec Rexforêt, notamment en établissant ses différentes conditions et les documents connexes. Cette entente avec Rexforêt viendra camper les conditions de succès telles qu'elles ont été déterminées par le Vérificateur général. Elle ferait en sorte, par exemple, que la proportion des appels d'offres augmenterait à 25 % et qu'il y ait 75 % d'ententes de gré à gré, ce qui maintiendrait des emplois dans des entreprises de sylviculture présentes dans les régions.



Grille tarifaire

Les députés se questionnent sur la pertinence de la grille tarifaire utilisée depuis 1989. Elle sert de base pour établir les prix payés pour les travaux sylvicoles. Ils notent que, entre 2014 et 2016, les prix payés pour les contrats attribués sur appel d'offres ont été entre 10 % et 21 % inférieurs aux prix indiqués dans la grille. En outre, comme l'a souligné le commissaire, le volume d'appel d'offres n'est pas suffisant pour obtenir des données fiables sur les coûts et les transposer dans la grille tarifaire.

Des représentants du Ministère mentionnent que la grille tarifaire sera mise à jour à partir d'une enquête quinquennale. Le Bureau de mise en marché des bois a été créé en 2013, dans la foulée du nouveau régime forestier. Le Bureau a sollicité l'ouverture des livres des différentes entreprises afin d'enquêter sur les coûts en vigueur depuis 2016-2017. L'exercice lui servira à préparer des documents d'appel d'offres fidèles aux caractéristiques du marché. Une transposition sur les taux de gré à gré sera alors possible. Avec ces paramètres d'appels d'offres et de coûts, le Bureau veut garantir aux entreprises un cadre financier propice à la poursuite de leurs activités. Par ailleurs, il considère que le mécanisme d'établissement des coûts ne doit pas nuire à la qualité de vie des travailleurs sylvicoles.

Suivi d'efficacité

Des parlementaires se demandent si le Ministère effectue les suivis nécessaires quant à l'évaluation de l'efficacité des travaux sylvicoles. Peut-il rendre compte des sommes investies pour ces travaux?

La sous-ministre admet qu'un rattrapage a été nécessaire après que la responsabilité de produire un bilan de l'aménagement durable des forêts (qui avait été confiée au Forestier en chef en 2005) est revenue au Ministère⁴. Un bilan est en cours de réalisation, mais, selon la sous-ministre, les résultats préliminaires démontrent que la plupart des régions ont été proactives. Par ailleurs, les données disponibles dans l'industrie forestière ont été récupérées. Cependant, il reste à démontrer que les travaux ont été faits avec rigueur. La sous-ministre reconnaît que le suivi n'est pas parfait, mais que son ministère est en train de le structurer.

⁴ En plus du retour de la responsabilité de produire un bilan, le nouveau régime forestier introduit en 2013 a donné au Ministère la nouvelle tâche de réaliser les travaux sylvicoles et d'accorder des contrats aux entreprises sylvicoles.



Transfert des connaissances

Comment le Ministère pourrait-il atteindre son objectif de 100 % de transfert des connaissances en recherche forestière? Le Vérificateur indique que le Ministère n'a pas adopté de mécanismes propres à mesurer le degré de leur intégration dans la pratique forestière. Les parlementaires remarquent que 114 activités de transfert de connaissances et événements ont été réalisées en 2011-2012 à l'intention des praticiens et des autres intervenants du milieu forestier. Or, en 2015-2016, leur nombre est passé à 86, soit une réduction de 24,5 %, ce qui est très loin de l'objectif d'un transfert intégral visé par le Ministère.

La sous-ministre reconnaît que l'objectif est ambitieux. Le Ministère alloue un budget important à l'acquisition de connaissances et à la recherche. Toutefois, le Ministère entend pallier les lacunes dans ce secteur. D'abord, il mènera des activités avec ses effectifs et l'ensemble des intervenants du milieu forestier afin de recenser leurs besoins en recherche et connaissances. Ainsi, le Ministère sera en mesure de répondre aux demandes utiles.

Changements climatiques

Le Ministère tient-il compte des changements climatiques dans la planification des travaux sylvicoles?

Selon des représentants du Ministère, les effets des changements climatiques sur la croissance des arbres ne figurent pas dans les plans d'aménagement forestier actuels (2013-2018). Toutefois, le Ministère déterminera les secteurs de la forêt les plus vulnérables dans la nouvelle stratégie d'adaptation aux changements climatiques. Une fois que la compilation des zones à risque sera achevée, une stratégie sera déposée pour répondre à chacune d'elles. Son dépôt est prévu pour la fin de 2018.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, pendant cette audition, de mieux comprendre les enjeux liés aux travaux sylvicoles. Ils sont satisfaits du déroulement des échanges avec les représentants du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Ils soulignent leur ouverture aux discussions. Les parlementaires notent que le Ministère adhère aux dix recommandations du commissaire au développement durable.

Une partie des échanges entre les parlementaires et les représentants du Ministère a porté sur l'imprécision des objectifs, des cibles et des indicateurs. Les membres de la Commission croient



qu'une révision de la Stratégie d'aménagement durable des forêts est fondamentale. Les cibles et les indicateurs complémentaires amendés ou inédits devront être mesurables et vérifiables.

L'efficacité des travaux sylvicoles, la répartition des budgets dans les différentes régions et leurs effets sur les ressources humaines ont également fait l'objet de nombreux échanges. Les membres de la Commission souhaitent que le Ministère se préoccupe davantage de l'optimisation des travaux sylvicoles pour que les rendements prévus se matérialisent en tenant compte des essences pour chaque région, sans oublier les ressources humaines nécessaires.

Les membres de la Commission estiment que le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs devrait veiller à un meilleur transfert des connaissances dans le domaine sylvicole. Enfin, il doit intégrer le phénomène des changements climatiques dans les plans d'aménagement forestier.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 1.1 QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 septembre 2018 et par la suite chaque année pendant trois ans, sa planification annuelle des activités liées au transfert des connaissances dans le domaine sylvicole.
- 1.2 QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 septembre 2018, l'entente de délégation actuelle signée avec Rexforêt et la nouvelle entente à signer pour le 31 mars 2018, que ce soit avec Rexforêt ou une autre organisation.
- 1.3 QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** s'assure d'intégrer la question des changements climatiques dans les plans d'aménagement forestier intégré.



CHAPITRE 2

AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

Le 13 février 2018, la Commission de l'administration publique a rencontré madame Guylaine Leclerc, vérificatrice générale. L'audition portait sur le [rapport annuel de gestion 2016-2017](#) et les engagements financiers du Vérificateur général du Québec.

MEMBRES présents		MEMBRES remplaçants	
M.	Auger (Champlain)	M ^{me}	Maltais (Taschereau)
M.	Bernier (Montmorency)	M.	Martel (Nicolet-Bécancour)
M.	Bolduc (Mégantic)		
M.	Bourcier (Saint-Jérôme)		
M.	Drolet (Jean-Lesage)		
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président		
M.	Reid (Orford)		
M.	Rochon (Richelieu), président		

TÉMOIN Vérificateur général du Québec	
M ^{me}	Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M ^{me}	Lyne Bergeron, chef de cabinet
M.	Paul Lanoie, commissaire au développement durable et vérificateur général adjoint
M.	Marcel Couture, vérificateur général adjoint
M.	Jean-Pierre Fiset, vérificateur général adjoint
M.	Serge Giguère, vérificateur général adjoint
M ^{me}	Christine Roy, directrice générale
M ^{me}	Maryse Grondin, directrice des ressources humaines



GESTION ADMINISTRATIVE ET ENGAGEMENTS FINANCIERS : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2016-2017 et de certains autres documents administratifs du Vérificateur général du Québec a révélé des aspects de sa performance et de sa gestion.

D'abord, les résultats présentés dans le rapport annuel 2016-2017 du Vérificateur général sont les premiers à porter sur la planification stratégique 2016-2019. Celle-ci contient plusieurs nouveaux indicateurs, ce qui limite la possibilité de comparer les résultats avec les années précédentes.

La performance du Vérificateur à l'égard de sa planification stratégique est bonne. Il a réalisé 8 des 12 objectifs fixés pour 2016-2017.

L'organisation dépasse largement sa cible liée à la proportion de recommandations appliquées ou démontrant des progrès satisfaisants. Elle a atteint un taux de 78 % alors qu'elle visait 65 %.

Bien que certaines améliorations soient observées dans l'attraction et le recrutement du personnel, ces éléments sont toujours considérés comme étant problématiques. Le taux de rétention a diminué et le Vérificateur affirme que le problème du maintien de l'effectif s'étend désormais au secteur de l'audit financier.

Enfin, la Commission a procédé à la vérification des engagements financiers conclus en 2016-2017.

EXPOSÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

M^{me} Leclerc fait d'abord le point sur le nombre d'audits réalisés par le Vérificateur général en 2016-2017. Elle présente ensuite les résultats de l'organisation au regard des trois grandes orientations de son plan stratégique 2016-2019, qui en est à sa première année d'application.

Concernant la première orientation « Agir pour un maximum d'impact », le Vérificateur a, entre autres, revu le processus de suivi de ses recommandations afin d'augmenter leur taux d'application. Le premier élément de ce processus est l'examen des plans d'action transmis à la Commission de l'administration publique. En 2016-2017, 81 % de ces plans respectaient les exigences du Vérificateur. De plus, l'appréciation des recommandations, réalisée maintenant sur une base annuelle, a permis au Vérificateur d'atteindre un taux d'application de 78 %, alors que sa cible était de 65 %.



Conformément à son orientation « Allier efficience et qualité » et pour répondre à une demande de la Commission de l'administration publique, le Vérificateur a revu son processus de traitement des plaintes et des allégations. Au cours de la dernière année, leur nombre est passé de 99 à 154.

Afin de « Se distinguer par [son] expertise », la troisième orientation de son plan stratégique, le Vérificateur doit fidéliser et mobiliser son personnel. En 2016-2017, le taux de maintien en poste a été de 88 %. La proportion des postes pourvus en audits financiers et de performance s'est élevée à 92 %. Toutefois, selon la vérificatrice générale, la rétention du personnel d'expérience demeure un défi. C'est pourquoi l'organisation a réalisé des travaux, dont un sondage auprès de son personnel pour mieux connaître ses préoccupations. De plus, elle souhaite mettre en place, cette année, un système de planification intégrée et de mobilité des ressources.

En conclusion, M^{me} Leclerc souligne que l'année 2018 marque le 150^e anniversaire de la création de la fonction de vérificateur général au Québec.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Les échanges avec la vérificatrice générale ont porté principalement sur trois sujets, soit la gestion des ressources humaines, l'application des recommandations et le dépôt de dénonciations.

Gestion des ressources humaines

Cette année encore, la question des ressources humaines occupe une place importante dans les discussions entre les députés et le Vérificateur général du Québec. Le nombre de postes non pourvus fait l'objet de nombreuses questions. L'année 2016-2017 a connu 30 départs, dont trois seulement pour la retraite. Deux cadres et quatre professionnels chargés de projet comptent parmi les autres employés qui sont allés travailler ailleurs. De plus, au cours des neuf premiers mois de 2017-2018, la situation s'est aggravée. Pas moins de 43 départs sont survenus parmi lesquels il y a six cadres et neuf chargés de projet. Actuellement, 30 postes sont à pourvoir.

M^{me} Leclerc mentionne que le recrutement de jeunes diplômés ne pose pas problème. Sur le plan salarial, le Vérificateur général est compétitif par rapport à ce qu'offrent les cabinets de comptables. Toutefois, une étude minutieuse du Vérificateur général a démontré qu'il devait rendre plus attractifs les salaires et les conditions d'emploi pour certains postes, comme ceux de chargés de projet. L'urgence est telle que la vérificatrice générale affirme que l'organisation « est au seuil minimum où [elle] est en mesure de réaliser [ses] mandats ». Cette étude démontre qu'il



y a véritablement des entraves au travail du Vérificateur. Celui-ci compte la présenter au Bureau de l'Assemblée nationale lors d'une prochaine rencontre.

Des échanges ont également eu lieu sur le rapport employés-cadres au Vérificateur général, qui est d'environ 1 pour 6, en regard d'autres organisations. M^{me} Leclerc précise que la comparaison doit être établie avec des entités tels le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances ou un cabinet comptable. Ce faisant, on obtiendrait un résultat similaire.

Les députés s'intéressent au taux de représentativité des membres de groupes cibles. Ils notent que les résultats du Vérificateur général sont inférieurs aux cibles du Secrétariat du Conseil du trésor. Les ententes de réciprocité avec l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec rendent difficile le recrutement de personnes issues des communautés culturelles. Toutefois, selon M^{me} Leclerc, beaucoup d'efforts sont consentis pour augmenter ce taux.

Application des recommandations

Les membres notent que la révision du processus de suivi des recommandations du Vérificateur général a porté ses fruits. En effet, leur taux d'application a augmenté. Toutefois, les députés veulent savoir si les entités auditées encourent des conséquences lorsqu'elles n'y satisfont pas.

Dans les faits, cette situation ne mène à aucune sanction. « Le seul bâton » dont dispose le Vérificateur général est l'effet médiatique de la publication de son rapport sur le suivi de l'application des recommandations.

Par ailleurs, M^{me} Leclerc affirme que « c'est vraiment le travail de collégialité entre la [Commission de l'administration publique] et le Vérificateur général qui va faire en sorte que les recommandations, éventuellement, vont être appliquées ».

Dépôt de dénonciations

Les parlementaires s'enquièrent des mesures mises en place par le Vérificateur général pour favoriser le dépôt de dénonciations par la population.

Le site Web du Vérificateur permet maintenant de faire une dénonciation en ligne de façon anonyme. Depuis lors, le nombre de dénonciations a grandement augmenté. Pour les mois de novembre et de décembre 2017 seulement, respectivement 19 et 15 dénonciations ont été déposées auprès du Vérificateur.



De plus, la population peut désormais contribuer aux audits du Vérificateur général et elle est invitée à le faire. Dans cette optique, l'organisation présente dans son site Web les sujets de ses audits en cours et à venir.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres sont satisfaits des propos échangés avec la vérificatrice générale. Ils notent le travail accompli par l'organisation pour améliorer le taux d'application de ses recommandations. De plus, avec la publication de ses audits en cours et à venir dans son site Web, le Vérificateur général démontre bien sa détermination à écouter la population.

Pour remplir sa mission visant à favoriser le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, le Vérificateur général du Québec doit s'appuyer sur des employés expérimentés et en nombre suffisant. Pourtant, les membres de la Commission constatent que les problèmes à cet égard sont non seulement récurrents, mais ils se sont aggravés. Les députés sont profondément préoccupés par le fait que la capacité du Vérificateur général à réaliser ses mandats est menacée.

L'organisation a mené une étude exhaustive sur la question de ses ressources humaines. Les membres ont pris bonne note de la volonté de M^{me} Leclerc d'en présenter les résultats au Bureau de l'Assemblée nationale au cours de ce printemps. Des solutions au problème de personnel au Vérificateur général sont pressantes. Les membres souhaitent donc que le Bureau porte une attention diligente aux demandes éventuelles de M^{me} Leclerc.

Par ailleurs, les députés font remarquer que les salaires et les avantages sociaux ne sont pas les seules mesures propres à favoriser la rétention du personnel. La description des attributions et l'environnement de travail, notamment, y contribuent tout autant. À partir d'une réflexion sur ces éléments, les membres invitent le Vérificateur général à élaborer une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines. Aussi ils l'invitent à leur faire part des résultats de l'exercice.



En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 2.1 QUE le Bureau de l'Assemblée nationale** prenne acte des vives inquiétudes des membres de la Commission de l'administration publique concernant les problèmes de rétention du personnel du Vérificateur général du Québec. Qu'il accorde toute l'attention nécessaire aux éventuelles demandes du Vérificateur général du Québec en matière d'ajustement des conditions de travail de son effectif.
- 2.2 QUE le Vérificateur général du Québec**, après avoir complété ses démarches auprès du Bureau de l'Assemblée nationale, élabore une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines. Qu'il réfléchisse, entre autres, à la description des attributions de ses employés et à l'environnement de travail. Qu'il transmette ensuite le détail de cette stratégie à la Commission de l'administration publique.



CHAPITRE 3

AUDITION DE LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE

Le 21 mars 2018, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Paul Marceau, président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec. L'audition portait sur le [rapport annuel de gestion 2016-2017](#) de l'organisme.

MEMBRES présents		MEMBRES remplaçants	
M.	Bernier (Montmorency)	M ^{me}	Lamarre (Taillon)
M.	Bolduc (Mégantic)	M.	Paradis (Lévis)
M.	Bourcier (Saint-Jérôme)		
M.	Giguère (Saint-Maurice)		
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président		
M.	Reid (Orford)		
M.	Rochon (Richelieu), président		

TÉMOIN Régie de l'assurance maladie du Québec	
M.	Paul Marceau, président-directeur général
M.	Alexandre Hubert, vice-président à la rémunération des professionnels
M ^{me}	Lysane Montminy, vice-présidente aux services aux personnes assurées
M.	Sylvain Périgny, vice-président à l'administration et à la gestion de l'information
M.	Gaël Ségal, vice-président aux technologies de l'information
M ^{me}	Chantal Garcia, secrétaire générale



GESTION ADMINISTRATIVE : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2016-2017 et d'autres documents administratifs de la Régie de l'assurance maladie du Québec a mis en évidence certains aspects liés à sa performance et à sa gestion.

D'abord, au terme de la dernière année d'application du plan stratégique 2013-2017 de la Régie, trois de ses sept objectifs sont atteints (43 %), autant le sont partiellement (43 %) et un ne l'est pas (14 %). Des 30 cibles mesurables qu'il comporte, 24 (80 %) sont atteintes ou l'ont été au cours de l'année.

Dans sa déclaration de services aux citoyens, la Régie prend des engagements mesurables. Elle offre des services accessibles et rapides aux personnes assurées et aux professionnels de la santé. À l'égard de la population, elle a respecté quatre de ses cinq engagements dans une proportion de 80 % à 100 %. Le cinquième est atteint une proportion de 71 %. À l'égard des professionnels de la santé, elle a rempli ses deux engagements dans des proportions relativement faibles, soit respectivement 46 % et 66 %.

Par ailleurs, le rapport annuel présente l'information demandée par le Secrétariat du Conseil du trésor concernant les ressources humaines.

La Régie fournit beaucoup de données, ventilées sur les cinq dernières années, à propos de ses ressources financières : sources de financement, coût des programmes, frais d'administration liés à ses activités. Elle en donne aussi sur les services rendus par type de clientèle et sur les revenus de tarification.

Enfin, la Régie présente l'information exigée sur les ressources informationnelles : dépenses et investissements prévus et réels, liste et état d'avancement des projets et les ressources qui leur sont affectées.

EXPOSÉ DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

M. Paul Marceau, président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec, présente l'organisation. La Régie administre les régimes publics d'assurance maladie et d'assurance médicaments et plus d'une quarantaine de programmes. Elle gère un budget de 12,1 milliards de dollars en coûts de programmes et de 222,3 millions de dollars en frais d'administration. Quelque 8 millions de personnes sont couvertes par le régime public d'assurance maladie et 3,6 millions sont inscrites à celui d'assurance médicaments. La Régie



rémunère près de 46 000 professionnels de la santé et dispensateurs de services. En 2016-2017, elle a traité 1,4 million d'appels téléphoniques des personnes assurées, soit environ 6 000 par jour. Elle emploie 1 600 personnes.

Le président-directeur général souligne ensuite des réalisations de la Régie en regard de son plan stratégique 2013-2017. Par exemple, la durée de la validité de la carte d'assurance maladie est passée de quatre à huit ans. Le système de rémunération des médecins a été modernisé. Le Dossier santé Québec a été déployé dans les 1 891 pharmacies communautaires participantes des 18 régions du Québec. Trois domaines de renseignement, soit ceux du médicament, du laboratoire et de l'imagerie médicale ont été intégrés à cet outil. Enfin, la Régie a adopté trois politiques en matière de gestion des risques.

Concernant le respect de ses engagements qu'affirme la Régie dans sa déclaration de services aux citoyens, les rares écarts avec les cibles touchent le temps de traitement des appels téléphoniques aux centres de relations clientèle. L'embauche de préposés et la révision de certains processus devraient, selon M. Marceau, favoriser l'atteinte des cibles. Par ailleurs, les sondages auprès des clientèles des centres d'appels révèlent que celles-ci sont très satisfaites de la qualité des réponses du personnel et de sa compétence.

De plus, le Rapport sur l'application de la loi constitutive de la Régie, publié en 2016, souligne que l'organisation accorde une attention particulière à la satisfaction de sa clientèle, qu'elle agit en conformité avec la loi et qu'elle veille à l'amélioration de ses pratiques. Aussi, les mécanismes en place permettent de suivre l'avancement des projets et de gérer efficacement ses ressources.

Tout cela témoigne de la bonne performance de la Régie, précise M. Marceau. Néanmoins, le contexte des dernières années incite l'organisation « à entrevoir son avenir dans une perspective de changement ».

En effet, dans la foulée des transformations qu'entraînent l'évolution du système de santé et le virage numérique, de nouvelles responsabilités lui ont été confiées. Pensons à la mise en place de nouveaux services tels le registre des directives médicales anticipées, le guichet d'accès à un médecin de famille, Rendez-vous santé Québec et Carnet santé Québec. C'est d'ailleurs dans ce contexte de changements que la Régie a élaboré son plan stratégique 2017-2021.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

Les échanges ont porté, entre autres, sur la rémunération des médecins, le Dossier santé Québec, le Rendez-vous santé Québec, le Carnet santé Québec et les activités de la Régie.



Rémunération des médecins

Le contrôle de la rémunération des médecins est un sujet central de discussion. Le président-directeur général précise que la Régie a accompli un travail considérable à cet égard, depuis la publication du rapport du Vérificateur général⁵. D'ailleurs, celui-ci fera un suivi de son audit au cours de la présente année.

La mise en place du système de rémunération à l'acte (SYRA) constitue, selon M. Marceau, la pièce maîtresse des contrôles de la rémunération des médecins. L'information détaillée que ceux-ci doivent fournir dans leur demande de paiement permet des vérifications *a priori* et *a posteriori* de leur facturation.

De plus, la Régie a resserré son contrôle des services rendus. Par exemple, le retour du formulaire pour assurer l'adéquation entre ces services et l'acte facturé est maintenant obligatoire.

Enfin, l'organisation s'est livrée à une réflexion sur ses orientations en matière de gestion des risques. L'exercice a mené à l'adoption de trois politiques : une première sur la gestion intégrée des risques, une autre sur le contrôle interne et une troisième sur la gestion du risque de fraude et d'abus.

Dossier santé Québec

Les députés s'informent sur la progression du Dossier santé Québec (DSQ) et son taux d'utilisation. Le DSQ donne aux professionnels de la santé accès à des renseignements de santé essentiels aux services de première ligne. Sommairement, 70 % des médecins omnipraticiens, 50 % des médecins spécialistes et 86 % des pharmaciens sont connectés au DSQ. Les premiers le consultent dans une proportion de 67 % et les derniers, dans une autre de 84 %. Parmi le personnel infirmier qui a accès à l'outil, la moitié l'utilise.

Les banques de renseignements du DSQ doivent couvrir six domaines, mais trois ne sont pas encore en fonction. Parmi eux, les députés s'intéressent particulièrement à celui du sommaire d'hospitalisation auquel ils accordent une grande importance.

M. Marceau mentionne que l'intégration de ce domaine au DSQ est coordonnée à l'implantation du Dossier clinique informatisé, pour lequel la solution informatique Cristal-Net a été retenue. Son

⁵ « [Rémunération des médecins : administration et contrôle](#) », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Vérification de l'optimisation des ressources*, automne 2015, chap. 3, 32 p.



déploiement devrait être achevé en 2019. Toutefois, il précise que les travaux qui relèvent de la Régie sont déjà très avancés. L'organisation est même prête à entreprendre le projet-pilote prévu avec le CHU de Québec-Université Laval, utilisateur de la solution Cristal-Net.

Rendez-vous santé Québec

Les membres s'intéressent à la participation des médecins à Rendez-vous santé Québec. Ce service permet une prise de rendez-vous en ligne avec un médecin de famille. Son déploiement a commencé à l'automne 2017. Il est prévu que l'adhésion, facultative initialement, soit obligatoire pour tous les médecins omnipraticiens pratiquant dans un groupe de médecine de famille ou un groupe de médecine de famille réseau. D'ailleurs, ces derniers devront y participer à compter du 31 mars 2018. M. Marceau ne connaît pas la date précise pour les autres médecins.

Carnet santé Québec

Le Carnet santé Québec est une initiative majeure permettant aux usagers du réseau de la santé et des services sociaux d'accéder en tout temps à leurs renseignements de santé. Par ailleurs, les parlementaires trouvent essentiel que la population ait une conscience claire des coûts des soins et des services médicaux qu'elle reçoit. Dans cette optique, ils pensent que le carnet de santé serait un bon outil pour transmettre cette information.

M. Marceau affirme que la décision d'inscrire ces coûts dans le carnet de santé ne lui appartient pas. Mais, il ajoute que « c'est définitivement quelque chose de faisable ». Par ailleurs, depuis janvier dernier, un projet-pilote est mené dans la région de Laval. Déjà, 20 % des résidents se sont inscrits au Carnet santé Québec. La Régie se prépare donc à le déployer dans l'ensemble du Québec à la fin de ce printemps.

Enfin, d'autres sujets ont été abordés lors des échanges, dont les coûts des services professionnels reçus hors du Québec, l'accès des chercheurs aux banques de données de la Régie et le sujet des diverses plaintes reçues par la Régie en 2016-2017.

Activités de la Régie

Les activités de la Régie de l'assurance maladie soulèvent plusieurs questions de la Commission. Les échanges se concentrent sur les trois sujets suivants : la carte d'assurance maladie, la transformation organisationnelle et les délais de réponse pour les demandes de remboursement.



Carte d'assurance maladie

Plus de huit millions de personnes possèdent une carte d'assurance maladie. Elle leur permet l'accès gratuit aux soins de santé. Les députés s'enquièrent des moyens dont dispose la Régie pour s'assurer que les conditions requises pour obtenir cette carte sont remplies.

Parmi les nombreux contrôles mis en place, le principal porte sur l'obligation de résidence et de présence au Québec. Par exemple, pour demeurer couvert par l'assurance maladie, il faut avoir été présent au Québec 183 jours ou plus au cours des douze mois suivant le début de son admissibilité. Depuis la prolongation de 4 à 8 ans de la validité de la carte d'assurance maladie, le contrôle du respect de ce critère a acquis une importance accrue.

De plus, la Régie a conclu des ententes avec des partenaires gouvernementaux, tels l'Agence du revenu et le Directeur de l'état civil, lui donnant accès à de l'information pour réaliser des interventions ciblées.

Enfin, selon M. Marceau, les vérifications de l'admissibilité des personnes au régime d'assurance maladie de la Régie suffisent pour garantir que les risques, sans être nuls, sont « en contrôle ».

Transformation organisationnelle

En raison des nouvelles responsabilités qui lui ont été confiées, la Régie a dû réviser sa mission. En effet, l'organisation est appelée à jouer un rôle plus étendu dans le soutien à l'accès aux services de santé. Son plan stratégique 2017-2021 s'inscrit donc dans une optique de changement.

À preuve, la moitié des 20 objectifs du plan stratégique touche la transformation organisationnelle, l'un de ses quatre enjeux. Ces objectifs visent le développement d'une culture d'agilité afin de s'adapter au changement de façon harmonieuse. Et c'est cela que la Régie veut réussir.

Délais de réponse pour les demandes de remboursement

Les membres de la Commission rappellent un constat du Protecteur du citoyen selon lequel la Régie n'a prévu aucun délai maximal de réponse pour les demandes de remboursement faites par des personnes assurées, par exemple, pour un service rendu sans carte d'assurance maladie. Les députés souhaitent que l'organisation précise des délais raisonnables de réponse dans sa déclaration de services aux citoyens. Le président-directeur général y souscrit.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission sont très satisfaits de leur rencontre avec les représentants de la Régie de l'assurance maladie du Québec sur le rapport annuel de gestion 2016-2017. Tout le travail accompli pendant une si courte période les impressionne.

Certaines pratiques de la Régie sont des modèles; cela mérite d'être souligné. Ainsi, son plan stratégique comporte des indicateurs de performance précis auxquels sont liées des cibles mesurables. Non seulement cette approche permet à l'organisation de juger de ses progrès, mais elle en facilite l'examen critique par les députés. De plus, pour comparer son efficacité et sa performance, la Régie se fonde sur l'étalonnage avec des organisations similaires.

Par ailleurs, à la lumière des échanges et des documents déposés, les membres veulent souligner quelques éléments.

D'abord, la question de l'administration et du contrôle de la rémunération des médecins occupe beaucoup de place dans les discussions entre les députés et la Régie. Les membres portent un grand intérêt aux possibilités nouvelles liées à la mise en fonction du système de rémunération à l'acte. Ainsi, ils suivront de près les conclusions du Vérificateur général, qui déposera un suivi de son audit à ce sujet à l'automne 2018 à l'Assemblée nationale.

Les parlementaires constatent que le rapport annuel de gestion de la Régie est très étoffé, mais ils pensent que l'ajout de certaines données donnerait un portrait plus complet de ses activités. À ce titre, ils suggèrent de ventiler davantage l'information sur le traitement des plaintes, notamment en ajoutant leurs motifs. Ils proposent aussi d'ajouter des données sur le déploiement du Dossier santé Québec, telles que le nombre de médecins qui l'utilisent et de cliniques qui y ont adhéré par région sociosanitaire. Les membres veulent, enfin, que la Régie donne des détails sur le déploiement du service Rendez-vous santé Québec dans son rapport annuel.

Par ailleurs, la Commission est très intéressée par la transformation organisationnelle entreprise par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Elle souhaite être informée de manière continue des orientations et des objectifs de cet exercice.

Enfin, les parlementaires trouvent primordial que la population soit informée des coûts associés aux soins et aux services qu'elle reçoit. Aussi, ils demandent à la Régie de se pencher sur la possibilité de les inclure dans le Carnet santé et de leur faire ensuite un suivi de cet exercice. De plus, ils désirent être informés des résultats du projet-pilote en cours concernant l'implantation du carnet.



En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

3.1 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec envisage l'adoption de délais raisonnables de réponse aux personnes assurées dans sa déclaration de service aux citoyens à l'égard :

- des demandes de remboursement d'un service rendu sans carte d'assurance maladie;
- des demandes de remboursement ou de révision de services médicaux, dentaires, optométriques ou pharmaceutiques autres que les médicaments.

Que la Régie transmette, d'ici le 15 octobre 2018, les résultats de son analyse à la Commission de l'administration publique.

3.2 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec :

- évalue la possibilité d'indiquer les coûts associés aux soins et aux services rendus sur le Carnet santé Québec;
- prépare une synthèse des résultats du projet-pilote sur l'implantation du Carnet santé Québec.

Que la Régie transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 octobre 2018, le résultat de l'évaluation et la synthèse des résultats.



CHAPITRE 4

AUDITION SUR LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS

Le 29 mars 2018, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Michel Fontaine, et le sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Marc Croteau, sur les résidences privées pour aînés. Cette audition faisait suite aux recommandations publiées dans le rapport du Protecteur du citoyen⁶.

MEMBRES présents		MEMBRES remplaçants	
M.	Auger (Champlain)	M.	LeBel (Rimouski)
M.	Bernier (Montmorency)	M.	Paradis (Lévis)
M.	Bolduc (Mégantic)		
M.	Charette (Deux-Montagnes), vice-président		
M.	Giguère (Saint-Maurice)		
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président		
M.	Rochon (Richelieu), président		

TÉMOINS Protecteur du citoyen	
M ^{me}	Marie Rinfret, protectrice du citoyen
M.	Jean-François Bernier, vice-protecteur affaires institutionnelles et prévention
M ^{me}	Marie-Claude Ladouceur, coordonnatrice de l'Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)
M.	Marc Rioux, délégué-conseil à l'Initiative de réalisation des interventions spéciales (IRIS)
M ^{me}	Marie-Hélène Vachon, conseillère en affaires parlementaires et internationales

⁶ « [Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle](#) », *Rapport spécial du Protecteur du citoyen*, Québec, 16 juin 2016, 48 p.



TÉMOINS (suite)

Ministère de la Santé et des Services sociaux

- M. Michel Fontaine, sous-ministre
M^{me} Lyne Jobin, sous-ministre adjointe, Direction générale des services sociaux
M. Éric Fournier, directeur général adjoint, Direction générale adjointe de l'évaluation et de la qualité
M^{me} Nathalie Rosebush, directrice générale adjointe, Direction générale adjointe des services sociaux et des services aux aînés
M^{me} Dominique Breton, directrice exécutive, Bureau du sous-ministre
M^{me} Mélanie Dionne, Direction générale des services sociaux

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

- M. Marc Croteau, sous-ministre
M. Daniel A. Gaudreau, sous-ministre adjoint à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et à l'habitation
M^e Jean-Sébastien Landry, Régie du logement

RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN : FAITS SAILLANTS

Dans son rapport sur le respect des droits et des obligations des locataires et des locateurs dans les résidences privées pour aînés, le Protecteur du citoyen indique que ces résidences sont plus que de simples entreprises de location résidentielle. Ce sont des milieux de vie particuliers.

Au Québec, les résidences privées pour aînés accueillent principalement des personnes âgées « autonomes » ou « semi-autonomes » de 65 ans et plus. En 2017, l'âge moyen des locataires était de 83 ans. Au 31 mars de la même année, on comptait 1 832 résidences certifiées au registre des résidences privées pour aînés, soit 121 497 unités locatives possédant une capacité d'accueil de 161 171 résidents.

Toute personne qui exploite une résidence privée pour aînés doit obligatoirement obtenir une certification du ministère de la Santé et des Services sociaux. En plus de la location de chambres ou de logements, elle doit offrir quotidiennement à ses locataires au moins deux des services suivants : services de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers, services d'aide-domestique, services de sécurité et services de loisirs.



Bien que ce mode de logement soit distinct, son encadrement légal est le même que celui des autres types de logements résidentiels. Les propriétaires de résidence privées pour aînés doivent faire signer un bail à leurs locataires. Il comprend la location de l'espace physique constitué par l'unité locative et le règlement de l'immeuble. Une annexe au bail précise la nature, l'intensité et le coût des services offerts aux locataires.

Les principaux constats du rapport sont les suivants :

- Les informations requises pour préparer, signer, modifier et résilier un bail, ou encore pour recourir à la Régie du logement sont complexes, peu adaptées au contexte particulier des résidences privées pour aînés et souvent livrées dans un langage peu accessible.
- Il n'y a aucune obligation légale ou réglementaire pour les propriétaires exploitants des résidences privées pour aînés de diffuser le règlement de leur immeuble. Certains locataires ne le reçoivent jamais, en prennent connaissance seulement lors de la signature de leur bail ou même après.
- Mis à part les organismes et les associations de défense des droits des aînés présents dans les régions, aucun organisme public n'a le mandat d'offrir aux locataires des services d'assistance et d'accompagnement lors de la préparation et l'exercice d'un recours devant la Régie du logement.
- Les locataires dépendent au quotidien du propriétaire de la résidence pour recevoir les services nécessaires à leur bien-être et à leur sécurité. La vulnérabilité de certaines personnes âgées peut accentuer leur dépendance envers ceux qui leur offrent des services. Dans ce contexte particulier, certains locataires craignent d'être la cible de représailles s'ils expriment leur mécontentement ou s'ils entreprennent un recours auprès de la Régie du logement.
- Une décision rendue par la Régie du logement ne s'applique qu'aux seules parties qui ont déposé une demande. Chaque locataire d'une même résidence doit intentier un recours distinct même s'il est concerné par un litige identique à un autre locataire.
- Des locataires ne sont pas informés du fait que leur bail peut contenir certaines clauses contraires à l'ordre public. Le locateur n'a pas l'obligation d'indiquer les clauses illégales au futur locataire ni de l'informer de son droit de contestation.



- Le coût des services offerts par les résidences privées est variable et fait souvent l'objet de litige. Un propriétaire peut demander une augmentation du coût des services supérieure à celle estimée par la Régie du logement. Le coût peut être contesté par les locataires, mais uniquement de manière individuelle.

Le Protecteur du citoyen soumet, dans son rapport, sept recommandations. Elles ciblent, selon le cas, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire⁷, la Régie du logement et le Secrétariat aux aînés. Les entités n'ont pas toutes adhéré aux recommandations qui les visaient, affirmant que certaines d'entre elles ne relevaient pas de leur compétence.

EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Dès le début de son exposé, le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Michel Fontaine, souligne que son ministère a accueilli le rapport du Protecteur du citoyen avec beaucoup d'ouverture et dans un esprit de collaboration avec les autres ministères et organismes gouvernementaux concernés. Le Ministère était déjà au fait de certains des constats soulevés.

M. Fontaine rappelle que depuis les vingt dernières années, le secteur des résidences privées pour aînés s'est développé afin de s'adapter aux besoins des personnes âgées et à la réalité du réseau de la santé et des services sociaux. Ce dernier ne peut répondre seul à la demande de soins et de besoins particuliers que nécessite cette clientèle.

En raison de son rôle dans la certification des résidences privées pour personnes âgées, M. Fontaine signale que son ministère est souvent le premier interpellé lorsque des problèmes surviennent dans un tel lieu de résidence. Pourtant, il n'est pas l'unique solution. C'est plutôt la collaboration entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux qui permet d'apporter des correctifs pour le bien-être et la sécurité des personnes âgées. Le sous-ministre insiste sur le fait que ces résidences privées pour aînés sont des unités locatives privées et qu'elles ne constituent pas une offre d'hébergement du réseau de la santé et des services sociaux.

D'ailleurs, son ministère a eu plusieurs échanges avec ses partenaires et il a produit, conjointement avec la Régie du logement et le Secrétariat aux aînés, un plan de travail en janvier

⁷ Au moment de publier le rapport, la Régie du logement relevait du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Depuis le 11 octobre 2017, c'est la ministre responsable de la Protection des consommateurs et de l'Habitation qui s'en charge.



2017. On y explore des solutions possibles aux problèmes d'application des baux des résidences privées pour aînés.

Aussi, les recommandations du Protecteur du citoyen au Ministère visant à ajouter des obligations au Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés sont en voie d'être mises en œuvre. Des précisions seront apportées au manuel d'application du Règlement sur le point d'être publié.

EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Dès le début de son allocution, le sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Marc Croteau, déclare que c'est avec intérêt que son ministère a pris connaissance des recommandations du rapport spécial du Protecteur du citoyen. Puisqu'elles visent à améliorer la protection des personnes âgées, surtout les plus vulnérables, son ministère souscrit à cet objectif.

Cependant, M. Croteau tient à préciser que les recommandations du rapport qui concernent son ministère s'adressent en fait à la Régie du logement. Il rapporte que le sous-ministre adjoint à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et à l'habitation a rencontré, en janvier 2018, des représentants du Protecteur du citoyen. C'est au cours de cette rencontre qu'a été clarifié le fait que la Régie du logement relève de l'autorité de la ministre responsable de la Protection des consommateurs et de l'Habitation, et non pas du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Ainsi, le suivi des recommandations devra être assuré par les membres du comité interministériel, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Secrétariat aux aînés et la Régie du logement, ceux-là mêmes qui ont déposé un plan de travail en janvier 2017. Il leur revient de proposer des solutions qui répondront aux recommandations du rapport. De son côté, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire accompagnera la Régie du logement si des modifications législatives sont requises.

M. Croteau affirme que, malgré le rôle limité de son Ministère, il est prêt à apporter sa contribution dans le suivi des recommandations du rapport afin que les droits des aînés soient respectés.



ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LES SOUS-MINISTRES

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les sous-ministres ont porté essentiellement sur le suivi des recommandations du Protecteur du citoyen, l'accompagnement des aînés, l'uniformisation du bail et le maintien du comité stratégique mis en place dans le cadre de la révision du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés.

Suivi des recommandations

Les membres de la Commission s'intéressent aux actions prises par les entités en réponse aux recommandations formulées par le Protecteur du citoyen. Ils sont étonnés d'apprendre que des progrès satisfaisants sont observables seulement pour la première recommandation.

En effet, la protectrice constate que le Secrétariat aux aînés a accepté d'emblée la recommandation consistant à concevoir un guide sur les droits et les obligations des locataires et des propriétaires des résidences privées pour aînés. Réalisé en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Régie du logement, la publication de ce guide, prévue le 31 mars 2018, accuse un retard. Une représentante du ministère de la Santé et des Services sociaux précise que le retard n'est pas relié au contenu, mais à son édition. En fait, deux guides seront disponibles; l'un destiné aux résidents et l'autre aux propriétaires des résidences. Ce contretemps ne fait qu'ajouter à la surprise des députés. Cela démontre une fois de plus que les recommandations du Protecteur du citoyen ont fait peu de progrès.

M. Fontaine fait remarquer que les recommandations reçues au ministère de la Santé et des Services sociaux et qui se rapportent aux litiges en droit locatif ne font pas partie de son champ d'activité. Une interlocutrice ajoute que le Ministère s'est réuni avec ses partenaires de la Régie du logement afin de développer une vision commune sur les rôles et les responsabilités de chacun. Il est apparu évident que ce qui est lié au bail dans les résidences privées relève de la Régie du logement et que le volet décrivant les services offerts aux locataires est davantage de la compétence du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Les parlementaires s'étonnent de découvrir qu'aucun ministère ou organisme n'a pris la direction du suivi des recommandations. M. Croteau soutient qu'il s'agit d'un dossier dont la responsabilité repose sur plusieurs entités pour finalement devenir l'affaire d'aucune en particulier. Néanmoins, son ministère est prêt à en prendre la responsabilité officielle. Il mentionne, à cet effet, que lors du remaniement ministériel en octobre 2017, certains dossiers concernant l'habitation ont été ajoutés à la responsabilité de la ministre responsable de la Protection des consommateurs et de



l'Habitation et sont maintenant sous la responsabilité du Ministère. Ce dernier a dû s'adapter, car il ne possédait pas d'expertise dans ce domaine. Le sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire compte sur la participation de ses collègues du ministère de la Santé et des Services sociaux, ceux du Secrétariat aux aînés et ceux de la Régie du logement pour mener à bien cette entreprise.

Accompagnement des personnes âgées

Ayant en tête l'importance de simplifier la vie des aînés dans les résidences privées, les députés se questionnent sur ce qui peut être fait lorsque ces résidents sont confrontés à des problèmes liés à leur bail. Le besoin d'être soutenu dans l'exercice de leur recours auprès de la Régie du logement ou bien auprès du commissaire aux plaintes et à la qualité des services est indéniable. Au fil des échanges, les parlementaires ont pu constater que c'est parce qu'ils ne se sentent pas suffisamment accompagnés dans leur démarche que certains aînés décident de ne pas judiciairiser un élément dans leur bail qui mériterait de l'être. Ils craignent également les longs délais pour faire entendre leur cause et surtout, les représailles possibles de leur propriétaire.

Ainsi, l'idée d'un organisme qui aurait le mandat d'accompagner les aînés revient souvent dans les discussions : que ce soit pour faciliter le règlement à l'amiable des conflits ou des incompréhensions qu'ils ont par rapport à leur bail ou lorsque la judiciairisation est nécessaire. Les députés se demandent si mandater les centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes pour corriger cette lacune serait une option valable.

Une représentante du ministère de la Santé et des Services sociaux confirme que le mandat pourrait être confié aux centres d'assistance. Le mandat ne toucherait pas au volet des plaintes déjà financé par le Ministère. Il s'agirait plutôt d'un mandat supplémentaire lié au secteur du logement et au règlement des litiges relatifs aux baux. Les centres d'assistance pourraient également venir en aide aux aînés dans des discussions ou des relations difficiles avec leurs propriétaires. Leur présence serait tout aussi importante avant même la signature du bail afin de s'assurer que la résidence privée répond aux besoins de la personne âgée.

Uniformisation du bail

Les problèmes potentiels des locataires devraient être décelés avant la signature du bail. La personne âgée pourrait ainsi éviter de se retrouver devant la Régie du logement. Les résidences privées pour aînés offrent différents services présentés en annexe du bail standard. Ce qui donne une masse de documents à lire. Les membres de la Commission se préoccupent du fait que le locataire peut avoir de la difficulté à bien saisir toutes les informations qui lui sont données.



Pourtant les personnes âgées devraient être en mesure de comprendre facilement le contrat qu'elles s'approprient à signer, les services offerts et la réglementation en vigueur.

Dans cette optique, les parlementaires envisagent l'uniformisation des baux. Le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux explique que le nouveau Règlement sur la certification des résidences privées pour âgés impose une annexe uniforme au bail. Elle indique les différentes obligations qui incombent aux résidences en milieu rural et celles établies en milieu urbain. Par ailleurs, l'annexe relative aux soins et aux services est également standardisée.

Les membres de la Commission sont d'avis que les documents autrefois annexés au bail pourraient désormais en faire partie intégrante. Le sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire estime qu'il y a beaucoup de travail à faire avant de produire un bail spécifiquement conçu pour les exploitants de résidences privées pour âgés. Des modifications législatives et réglementaires seront probablement inévitables.

Maintien du comité stratégique

Au fil des échanges, les membres de la Commission apprennent qu'un comité stratégique interministériel a été formé pour réviser le Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour âgés. Les membres du comité proviennent, entre autres, du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie du logement et du Secrétariat aux âgés.

Avec l'adoption du nouveau Règlement sur la certification des résidences privées pour âgés, il était prévu de dissoudre le comité stratégique le 5 avril 2018. Toutefois, il serait possible de le maintenir, selon le ministère de la Santé et des Services sociaux.

D'après les parlementaires, ce même comité pourrait désigner l'autorité responsable du suivi des recommandations du rapport du Protecteur du citoyen. Il pourrait aussi établir un guichet unique regroupant tous les renseignements utiles aux personnes âgées qui iront vivre dans une résidence privée ou qui y vivent déjà.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Pendant cette audition, les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion de mieux comprendre les conditions de vie des personnes âgées qui vivent dans des résidences privées. Bien qu'ils aient remarqué l'ouverture aux discussions des sous-ministres, ils sont grandement insatisfaits des suites données aux recommandations du Protecteur du citoyen.



Beaucoup de travail reste à accomplir. Les parlementaires réclament la nomination d'un mandataire qui prendra en charge les recommandations. Bien sûr, il devra compter sur la collaboration interministérielle pour y parvenir.

De plus, les députés insistent sur la nécessité de nommer un organisme qui accompagnera les locataires des résidences privées pour aînés. Ces derniers ont besoin de soutien, de la signature du bail au règlement d'un litige.

Les membres de la Commission ont pu constater la complexité des documents et des annexes que les résidents doivent lire avant de signer leur bail. Ils croient essentiel de les simplifier, de manière à ce que les personnes aînées puissent comprendre ce qu'elles signent. Une réflexion devrait être menée sur la possibilité ou non d'uniformiser les baux.

Enfin, les parlementaires prennent acte du maintien du comité stratégique mis en place dans le cadre de la révision du Règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de conformité et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés. Le comité pourrait analyser les moyens de soutenir les locataires de ces résidences. La qualité de vie de la clientèle vulnérable ciblée dans le rapport ne s'en verra qu'améliorée. Ce comité leur paraît indispensable à la lumière des faits révélés dans le rapport du Protecteur du citoyen et lors de l'audition des sous-ministres et de certains de leurs collaborateurs.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

4.1 QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, la Régie du logement et le Secrétariat aux aînés choisissent parmi eux un mandataire qui assurera le suivi des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen sur les résidences privées pour aînés. Que le ministère ou l'organisme désigné élabore un plan d'action fixant des échéances claires et précisant le partenaire responsable de chaque action. Le mandataire devra transmettre le plan d'action à la Commission de l'administration publique d'ici le 15 août 2018.



4.2 QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, par l'entremise du comité stratégique interministériel ou une autre voie, examinent les moyens de soutenir les locataires de résidences privées pour aînés en cas d'insatisfaction ou de litige lié au bail. Qu'ils évaluent les différentes options afin d'assister et d'accompagner, sur demande, ces résidents lors du dépôt ou de l'exercice d'un recours relatif au bail. Que les conclusions de cette analyse soient transmises à la Commission de l'administration publique d'ici le 15 août 2018.



CHAPITRE 5

AUDITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS ET SUR LES SERVICES INDIVIDUELS DE SOUTIEN À L'INSTALLATION ET À L'INTÉGRATION DES PERSONNES IMMIGRANTES

Le 18 avril 2018, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, monsieur Bernard Matte. L'audition a porté sur la gestion administrative et les engagements financiers du Ministère et sur le chapitre 5 du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018, intitulé « Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration⁸ ».

MEMBRES présents		MEMBRES remplaçants	
M.	Auger (Champlain)	M ^{me}	Fournier (Marie-Victorin)
M.	Bernier (Montmorency)	M ^{me}	Roy (Montarville)
M.	Giguère (Saint-Maurice)		
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président		
M.	Reid (Orford)		
M.	Rochon (Richelieu), président		

TÉMOINS Vérificateur général du Québec	
M ^{me}	Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M.	Alain Fortin, directeur principal d'audit
M.	Robert L'Écuyer, directeur principal d'audit
M.	Louis-Philippe Savoie, équipier

⁸ «^o [Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration](#) », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2017-2018, automne 2017, chap. 5, 30 p.



TÉMOINS (suite)

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

- M. Bernard Matte, sous-ministre
- M^{me} Johanne Dumont, sous-ministre adjointe, Immigration et prospection
- M. Maroun Shaneen, sous-ministre adjoint, Soutien à l'organisation
- M. Éric Gervais, sous-ministre adjoint, Francisation, diversité et inclusion
- M. Jacques Leroux, sous-ministre adjoint, Performance, développement et soutien à la transformation

GESTION ADMINISTRATIVE ET ENGAGEMENTS FINANCIERS : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2016-2017 du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion met en relief quelques aspects de sa gestion administrative.

D'une part, le Ministère a atteint 7 des 13 objectifs stratégiques de l'année 2016-2017. L'un des objectifs centraux porte le Ministère à réaliser les objectifs fixés par sa Stratégie d'action en matière d'immigration, d'intégration et de participation. Il n'a toutefois pas été atteint. Le bilan de la Stratégie n'étant pas publié dans le site Internet du Ministère, il est difficile mesurer ce qui cause ce résultat.

D'autre part, 5 des 12 cibles fixées dans la déclaration des services aux citoyens ne sont pas atteintes, dont 4 par plus de 10 %.

Aussi, depuis 2012-2013, le taux de départ volontaire du Ministère est parfois élevé. Pourtant la planification stratégique 2016-2021 ne prévoit aucune mesure de rétention du personnel.

Enfin, la Commission a procédé à la vérification des engagements financiers du Ministère réalisés de 2012-2013 à 2016-2017.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL : FAITS SAILLANTS

Les travaux du Vérificateur général visaient à s'assurer que le Ministère utilise de façon efficace, économique et efficiente les services des organismes communautaires qui offrent des activités de soutien individuel dans le cadre volet I B du programme Réussir l'intégration. En 2016-2017, le Ministère a versé à cette fin plus de 9 millions de dollars aux quelque 80 organismes partenaires prestataires de services. Ceux-ci ont rencontré plus de 43 000 personnes.



Les principaux constats du Vérificateur sont les suivants:

- Le Ministère ne réalise pas d'analyse des besoins à l'égard des services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration avant la signature des ententes avec les organismes partenaires. Il signe des ententes avec les mêmes organismes année après année et il ne le fait pas au moment opportun. De plus, les budgets sont accordés aux organismes sur une base historique et non en fonction des besoins.
- L'encadrement que le Ministère effectue pour s'assurer du respect des ententes est inapproprié. En effet, le Ministère utilise peu les données transmises par les organismes. De plus, les travaux du Vérificateur démontrent que les dossiers sélectionnés ne contiennent pas d'analyse des documents reçus. Par ailleurs, depuis avril 2014, le Ministère ne visite plus les organismes. Enfin, il n'a pas mis en place de contrôle afin de s'assurer que les organismes produisent les plans d'action prévus par le programme Réussir l'intégration pour chaque personne immigrante.
- Le Ministère n'a pas l'assurance que les tarifs qu'il paie aux organismes sont équitables et qu'ils favorisent l'atteinte de l'objectif du programme. Il n'a pas analysé le coût de revient des services offerts. De plus, l'utilisation d'un mode de rémunération forfaitaire fait que le Ministère débourse la même somme pour les services rendus, peu importe la nature de l'intervention réalisée.
- L'information de gestion dont dispose le Ministère est insuffisante. En effet, elle ne lui permet pas de mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme ni de déterminer les correctifs nécessaires. Par ailleurs, aucun indicateur ne permet d'évaluer la performance des services individuels de soutien à l'intégration et à l'installation. Enfin, le Ministère ne réalise pas d'évaluation de programme.

EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE

M. Matte souligne que l'amélioration des pratiques et des opérations du Ministère est un processus continu. En ce sens, il réitère l'adhésion du Ministère aux recommandations du Vérificateur général dans son rapport à l'Assemblée nationale de l'automne 2017. Le Ministère s'est doté d'un plan pour suivre l'évolution des indicateurs de son plan stratégique et de sa déclaration de services aux citoyens. Une analyse de ces mêmes indicateurs est d'ailleurs en cours.



Depuis son entrée en poste en juillet 2017, M. Matte a fait certains constats qui trouvent écho dans les recommandations de la vérificatrice. Il a entrepris d'apporter des ajustements importants à la gouvernance, à la structure administrative et à la gestion des opérations du Ministère.

Le sous-ministre rappelle que la réussite de l'intégration des personnes immigrantes commence bien avant l'arrivée au Québec. Le Ministère cherche d'ailleurs à renforcer la concordance du profil des candidats avec les besoins du marché du travail dès la sélection des personnes immigrantes. Les besoins exprimés dans les régions du Québec aident le Ministère à préciser ses cibles et à orienter ses missions de prospection et de recrutement à l'étranger.

Pour soutenir l'intégration des personnes immigrantes, le Ministère entend resserrer les liens de gestion avec son réseau d'organismes partenaires. Cela permettra, d'une part, de mieux cerner les besoins des personnes immigrantes selon leur lieu d'établissement, et d'autre part, d'effectuer un meilleur suivi des services rendus et de leur qualité.

En ce qui regarde les programmes de francisation, le Ministère développe un mécanisme de suivi des élèves dans le but de prévenir les abandons. Il veut aussi implanter des mesures de contrôle de la qualité afin d'assurer un bon soutien pédagogique tout au long de l'apprentissage.

En conclusion, le sous-ministre exprime sa conviction que l'amélioration des services aux personnes immigrantes, un suivi des organismes partenaires et une transformation réussie du système d'immigration (marqué notamment par l'adoption d'une nouvelle loi) sont nécessaires. Ils augmenteront l'attrait du Québec comme destination et sa renommée comme société accueillante, inclusive et ouverte à la diversité.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE SOUS-MINISTRE

Au cours des discussions, les principaux thèmes sur la gestion du Ministère ont porté plus spécifiquement sur les modifications touchant la structure organisationnelle et les ressources humaines, l'allocation du budget aux organismes, l'utilisation de l'information de gestion sur les organismes, les services du Ministère en région, les programmes de francisation et enfin l'hébergement temporaire des demandeurs d'asile.



Structure organisationnelle et ressources humaines

Les membres traitent des modifications apportées à la structure organisationnelle du Ministère. Par ailleurs, ils soulignent que le taux de départ volontaire du Ministère a atteint, en 2016-2017, 13,9%, ce qui leur semble élevé.

Le sous-ministre explique qu'à son arrivée au Ministère, il a constaté une grande confusion entre les activités de planification et d'opérations. En conséquence, il a assigné un secteur d'activité à chacun des sous-ministres adjoints du Ministère, pour renforcer leur imputabilité.

En outre, M. Matte mentionne que plusieurs facteurs expliquent le taux élevé de départs volontaires. Il rappelle l'abolition des directions régionales, à l'exception de celle de Montréal, et la mutation des employés de la Direction des communications au ministère du Conseil exécutif. Il souligne également les changements d'orientations du Ministère, notamment la nouvelle approche de sélection des candidats à l'immigration, les départs à la retraite et enfin pour certains métiers et professions, l'attrait croissant du secteur privé.

Allocation du budget aux organismes

Les membres de la Commission s'enquière du processus d'allocation du budget aux organismes. Le sous-ministre explique que le budget est accordé encore et toujours selon une base historique. Or, le Ministère entend passer à un système fondé sur l'analyse des besoins des personnes immigrantes, tenant compte de leur lieu d'établissement et des demandes du marché du travail. Des crédits sont d'ailleurs prévus à cette fin dans le budget du Québec 2018-2019.

Pour l'attribution des budgets, le Ministère prendra désormais en considération non seulement les données du plan général de l'immigration, mais aussi les besoins à l'échelle régionale et locale. À titre d'exemple, les enseignants des quelque 90 établissements d'enseignement du français aux immigrants et les municipalités contribueront à l'analyse des besoins. Le Ministère veut aussi conclure plus d'ententes de services avec les organismes plutôt que d'accorder des subventions.

Utilisation de l'information de gestion sur les organismes

Plusieurs questions se posent sur l'information de gestion des organismes. Quelles mesures le Ministère a-t-il prises ou prendra-t-il pour tirer le meilleur parti de l'information de gestion qu'achèment les organismes partenaires? Comment le Ministère encadrera-t-il le respect des ententes prises avec les organismes? Quand révisera-t-il leur mode de financement et comment



va-t-il s'assurer de la qualité du service offert par les organismes? Aussi, les députés s'intéressent à la mesure de cette qualité par des indicateurs.

La Commission note que le mode de financement gouvernemental ne tient pas compte de la nature de l'intervention réalisée. À titre d'exemple, il verse la même somme pour de la simple information sur le système scolaire du Québec ou pour le soutien prodigué à une personne qui a des difficultés d'intégration graves.

M. Matte décrit une approche en cette matière qui reposera sur trois axes d'intervention. Premièrement, il faut s'assurer que les conseillers en partenariat du Ministère ont une formation solide pour faire une lecture adéquate des livres des organismes et pour maîtriser le système de tarification du Ministère, les tarifs étant basés principalement sur des études de coûts de revient. Les conseillers doivent également être en mesure de conclure des contrats d'affaires qui précisent les services attendus des organismes. Deuxièmement, le Ministère est à mettre sur pied une direction de conformité. Troisièmement, le Ministère pourrait, selon un processus gradué, faire des évaluations de programmes, des audits internes et des enquêtes. Il pourrait aussi demander des vérifications externes.

Le Ministère a rapatrié la gestion du système de gestion Ceri-GES. Il était auparavant sous la responsabilité des organismes partenaires. Certes, les aspects informatiques de cette base de données relèvent toujours d'une firme externe. Le Ministère a prévu un budget pour réaliser une étude sur la pertinence de se doter de son propre système de gestion de données. Le cas échéant, ce système remplacerait Ceri-GES.

Les travaux sur la mise en place d'un système de financement des organismes basé sur des études de coûts de revient ont commencé en mars 2018. Ils devraient prendre fin en janvier 2019.

Services du Ministère en région

Les parlementaires s'intéressent au nouveau déploiement de services dans les régions du Québec. En outre, ils s'interrogent sur le profil des employés qui y seront affectés.

M. Matte rappelle que le processus de centralisation, qui a mené à la fermeture de bureaux régionaux, a contribué à améliorer la productivité. Le Ministère croit maintenant qu'il est possible de combiner la recherche d'une bonne performance administrative avec l'amélioration du service à la clientèle dans les régions. Il compte ouvrir quatre pôles ou services d'intégration, à Gatineau, à Montréal, à Québec et à Sherbrooke. De plus, 21 points de services prendront place dans les bureaux de Services Québec situés dans les différentes régions administratives. Par ailleurs, la



clientèle aura aussi l'option de se présenter à l'un des 250 bureaux de Services Québec, où un employé du Ministère pourra se déplacer. Enfin, des visioconférences seront offertes en fonction des besoins.

Les employés des régions auront non seulement à s'assurer du respect des ententes avec les organismes, mais aussi, et surtout à participer à l'animation des milieux et à la définition des demandes de main-d'œuvre immigrante des entreprises. Ils veilleront également à l'analyse des besoins des personnes immigrantes⁹, au soutien des organismes et à l'aide aux municipalités.

Il apparaît que plusieurs entreprises, compte tenu de la rareté de la main-d'œuvre, sont disposées à participer au financement des activités d'attraction et d'intégration des personnes immigrantes. Le sous-ministre mentionne que la réglementation rendra possibles de nouveaux projets pilotes pour répondre à l'intérêt du monde des affaires. M. Matte souligne la pertinence de l'immigration temporaire pour satisfaire rapidement les besoins du marché du travail.

Programmes de francisation

Plusieurs interventions des membres de la Commission portent sur les programmes de francisation du Ministère. Il s'agit de l'accès aux services de francisation en région, du suivi des élèves pour prévenir les abandons et des tests de classement en ligne.

M. Matte met l'accent sur le développement de nouveaux moyens de francisation pour répondre aux besoins de personnes dont bon nombre occupent un emploi. Ce travail doit se faire avec l'appui de l'organisme responsable, la Commission des partenaires du marché du travail. Le sous-ministre reconnaît que l'apprentissage du français à temps partiel donne de moins bons résultats.

En août 2017, le Ministère a bonifié l'allocation offerte aux personnes qui participent à un cours de français à temps complet, que le cours soit donné par le personnel enseignant du Ministère ou par celui d'une commission scolaire. Ce programme s'adresse aussi aux conjoints et aux conjointes sans travail. Le Ministère mise donc sur la capacité de ces mêmes personnes de transmettre ultérieurement leur connaissance du français.

Par ailleurs, des travaux interministériels ont été amorcés en vue d'établir un guichet gouvernemental unique d'accès aux services de francisation. Le sous-ministre précise que la première étape d'implantation du guichet pour les étudiants à temps complet est prévue pour septembre 2019. Trois ministères sont impliqués dans ce projet, soit le ministère de l'Éducation

⁹ Les services directs du Ministère aux personnes immigrantes sont cependant offerts depuis ses bureaux.



et de l'Enseignement supérieur, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

Hébergement temporaire des demandeurs d'asile

On aborde le rôle du Ministère en ce qui a trait à l'aide au logement, aux centres d'hébergement temporaire et à l'information donnée aux demandeurs d'asile.

M. Matte indique que le Ministère coordonne les ministères et les organismes du gouvernement afin de faciliter l'installation temporaire ou permanente des personnes arrivées récemment au Québec. Toutefois, le ministère de la Santé et des Services sociaux, avec son Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA), est responsable de l'hébergement temporaire. Ce programme administre quatre centres. Les demandeurs d'asile y séjournent en moyenne 15 jours.

Les autres services offerts par le gouvernement du Québec aux demandeurs d'asile le sont durant la période d'attente d'une première audition de ces demandeurs par la Commission canadienne de l'immigration et du statut de réfugié. Actuellement cette période est de 20 mois.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont eu l'occasion, pendant cette audition, de mieux comprendre les enjeux et les défis liés à l'intégration des personnes immigrantes. Ils ont aussi pu questionner le sous-ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion sur sa gestion administrative et ses engagements financiers. Ils sont satisfaits du déroulement des échanges et prennent acte des nombreux projets en cours et à venir au Ministère. Ils se soucient néanmoins de la concrétisation de toutes les intentions énoncées au cours de l'audition.

C'est pourquoi ils veulent être tenus informés de la mise en œuvre du plan d'action que le Ministère a préparé en réponse aux recommandations du Vérificateur général. Ils pourront ainsi suivre son évolution annuellement.

La question du redéploiement des services du Ministère en région intéresse beaucoup les parlementaires. Ils se réjouissent d'apprendre que des services seront offerts partout au Québec. Par contre, ils se demandent comment le Ministère compte développer ses services, notamment à l'égard de la main-d'œuvre recherchée. L'adoption et la mise en œuvre d'un plan d'effectif leur semblent essentielles dans ce contexte.



Enfin, le sujet du mode de financement des organismes partenaires a aussi fait l'objet de nombreux échanges. Les députés veulent en connaître plus sur la réflexion et les intentions du Ministère. Ils souhaitent donc obtenir, lorsqu'elle sera terminée, l'analyse réalisée à ce sujet.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- 5.1 QUE le Vérificateur général du Québec**, une fois l'évaluation du suivi annuel de ses recommandations formulées dans le cadre de l'audit de performance sur l'intégration des immigrants complétée, la transmette dans les meilleurs délais à la Commission de l'administration publique.
- 5.2 QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion** se dote d'un plan d'effectif qui réponde aux besoins actuels et futurs liés à l'intégration des immigrants. Qu'il y traite, notamment, du déploiement de ses services en région et de l'ouverture de pôles et d'antennes de services. Que ce plan comprenne le détail des postes à combler, les profils recherchés et les intentions précises du Ministère en matière d'embauche. Que le plan soit transmis à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 septembre 2018.
- 5.3 QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion** transmette à la Commission de l'administration publique, lorsqu'elle sera complétée, son analyse menée sur le mode de financement des organismes partenaires. Que cette analyse comprenne le détail du calcul du coût de revient et de l'adaptation du budget en fonction des besoins des clientèles.



CHAPITRE 6

AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS SUR SA GESTION CONTRACTUELLE ET EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 3.1 DU 36^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 15 mai 2018, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Marc Lacroix, sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Cette audition portait sur les deux parties de l'audit particulier intitulé « Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle », déposées à l'Assemblée nationale par le Vérificateur général du Québec en mars¹⁰ et en juin¹¹ 2017. Elle donnait aussi suite à la recommandation 3.1 du 36^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, déposé en juin 2017 par le président de la Commission de l'administration publique.

MEMBRES

présents

M.	Auger (Champlain)
M.	Bernier (Montmorency)
M.	Bolduc (Mégantic)
M.	Charette (Deux-Montagnes), vice-président
M.	Giguère (Saint-Maurice)
M.	Girard (Trois-Rivières), vice-président
M.	Reid (Orford)
M.	Rochon (Richelieu), président
M.	Villeneuve (Berthier)

¹⁰ « [Audit particulier \(partie 1\), Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle](#) », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2016-2017, hiver 2017, chap. 5, 41 p.

¹¹ « [Audit particulier \(partie 2\), Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle](#) », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 2017-2018, juin 2017, 48 p.



TÉMOINS

Vérificateur général du Québec

- M^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale
M. Serge Giguère, vérificateur général adjoint
M^{me} Janique Lambert, directrice principale d'audit
M^{me} Moïsette Fortin, directrice d'audit

Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

- M. Marc Lacroix, sous-ministre
M^{me} Julie Blackburn, sous-ministre adjointe à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés
M^{me} Chantal Gingras, sous-ministre adjointe aux grands projets routiers
M^{me} Anne-Marie Leclerc, sous-ministre adjointe à l'ingénierie et aux infrastructures
M. Jean Villeneuve, sous-ministre adjoint aux services à la gestion
M. Carl Bélanger, directeur général de la coordination territoriale, en remplacement du sous-ministre associé aux territoires
M^{me} Marie-Josée Fournier, directrice générale de la surveillance des marchés et de l'application des règles contractuelles

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL : FAITS SAILLANTS

Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier portant sur la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Cet audit a été réalisé en deux parties, chacune ayant un objectif précis. Les résultats ont été publiés dans deux rapports distincts.

Première partie de l'audit particulier

Les travaux du Vérificateur général visaient à s'assurer que les mécanismes en place par le Ministère permettent une bonne gouvernance des activités liées à son processus de gestion contractuelle.



Parmi les principaux constats du Vérificateur général :

- Le Ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle. Malgré les actions qu'il a mises en œuvre depuis 2009, il fait encore l'objet de critiques en la matière.
- La structure de fonctionnement du Ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.
- Le Ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus.
- Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le Ministère a porté une attention insuffisante à l'efficience du processus et à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.
- Le Ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports. Toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions.
- Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne.

À la suite de ces observations, le Vérificateur général a formulé neuf recommandations au Ministère. Celui-ci a adhéré à toutes ces recommandations.

Deuxième partie de l'audit particulier

Les travaux du Vérificateur avaient pour but de s'assurer que le Ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion, de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficience et l'économie.



Les principaux constats du Vérificateur général sont les suivants :

- L'importance des contrats accordés aux firmes externes, dans le contexte où le Ministère demeure vulnérable sur le plan de l'expertise, soulève des préoccupations quant à sa capacité à encadrer adéquatement ces firmes. Cela est d'autant plus essentiel que le Ministère leur confie des responsabilités telles que la conception des plans et devis et la surveillance des chantiers.
- Pour les contrats de construction et les contrats de service professionnels qui ont été vérifiés, les estimations ne sont pas établies avec toute la rigueur nécessaire. De plus, pour les contrats de construction, lorsque l'estimation est effectuée par une firme externe, le Ministère n'a pas démontré qu'il s'assure de la qualité des travaux de cette firme.
- Pour la majorité des avenants vérifiés qui entraînent des dépenses supplémentaires, les autorisations requises n'ont pas été obtenues avant le début des travaux.
- Le Ministère ne s'assure pas que les objectifs liés aux programmes de contrats à exécution sur demande sont atteints, soit une répartition équitable des contrats entre les firmes et une plus grande participation des firmes de petite envergure.
- Pour les contrats attribués en situation d'urgence, des problèmes à l'égard du contrôle des coûts et des délais importants entre le début des travaux et la signature du contrat ont été observés.
- Les analyses effectuées par le Ministère pour connaître les marchés ne sont pas suffisamment approfondies pour qu'il puisse adapter ses stratégies d'intervention, et ce, afin de permettre une plus grande concurrence.
- Le Ministère ne publie pas toujours en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'information exigée par la réglementation.

À la suite de ces observations, le Vérificateur général a formulé sept recommandations au Ministère. Celui-ci a adhéré à toutes les recommandations.



EXPOSÉ DU SOUS-MINISTRE

D'entrée de jeu, le sous-ministre, M. Lacroix, explique que le Ministère a adopté, en décembre 2016, un plan de transformation triennal. Cette démarche vise une performance accrue, une gouvernance renforcée et une équipe mobilisée.

Il rappelle que ce plan se décline en huit chantiers et qu'une équipe désignée en assure la coordination. Un suivi est également réalisé sur une base trimestrielle et transmis à la Commission de l'administration publique, souligne M. Lacroix.

Le sous-ministre énumère ensuite les réalisations rattachées à chacun des huit chantiers du plan de transformation. Parmi celles-ci:

- La mise en place d'un sous-ministériat de la gestion contractuelle et à l'analyse des marchés (chantier Réviser la structure organisationnelle);
- En réponse à la multiplication des contrôles et aux chevauchements dans les rôles et responsabilités administratives, la réalisation d'un inventaire des processus administratifs et d'affaires. Des mesures d'allégement administratif sont aussi apportées dans le but d'atténuer, au besoin, la lourdeur administrative (chantier Optimiser les processus administratifs et d'affaires);
- Le lancement de plusieurs initiatives liées à la gestion contractuelle, telles que la réalisation d'un bilan des activités contractuelles, au plan ministériel et par direction territoriale afin de favoriser l'imputabilité des gestionnaires ou l'implantation d'un cadre de gestion des risques en matière de fraude, de collusion et de corruption (chantier Optimiser la gestion contractuelle et renforcer le contrôle des coûts);
- La constitution d'un comité d'audit formé de membres indépendants en janvier 2017 (chantier Améliorer la gouvernance et rehausser la performance organisationnelle);
- L'élaboration et le déploiement d'une politique de gestion des plaintes ainsi que l'optimisation du processus lié à leur traitement (chantier Améliorer les relations avec les citoyens et les partenaires);
- La mise en place d'une unité administrative consacrée à la gestion des compétences (chantier Consolider et maintenir l'expérience);
- La mesure périodique du degré de mobilisation du personnel (chantier Accroître la mobilisation des personnes).



ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE SOUS-MINISTRE

Les échanges entre les membres de la Commission de l'administration publique et les représentants du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ont principalement porté sur la gouvernance et la transformation organisationnelle, la gestion contractuelle, l'expertise et la main-d'œuvre.

Gouvernance et transformation organisationnelle

Une question revient souvent pendant l'entretien. Comment expliquer les nombreuses auditions du Ministère à la Commission de l'administration publique pendant la 41^e législature? Les membres relèvent aussi les nombreux rapports produits au fil des ans par des organismes de surveillance sur la gestion du Ministère.

Le sous-ministre indique d'abord que les auditions à la Commission de l'administration publique permettent de faire une mise au point périodique sur l'état des lieux, elles sont utiles. Il rappelle que son prédécesseur et lui-même se sont vu confier le mandat de revoir les pratiques du Ministère avec plus de rigueur et de transparence. Par ailleurs, en quelques années, 25 rapports ont été déposés par les organismes de surveillance. Ils arrivaient les uns après les autres, comprenaient 161 recommandations. Le Ministère, en réponse, a déterminé 372 actions. Selon M. Lacroix, l'ensemble a créé une « dynamique infernale ». Le processus d'amélioration continue aurait dû être mené à l'interne, mais le Ministère était d'abord obligé de répondre aux recommandations.

M. Lacroix persiste : il faut briser ce cercle improductif et régler les problèmes. Le comité d'audit interne suit l'ensemble des recommandations sur une base trimestrielle. Selon le même calendrier, le comité de gestion du Ministère porte, lui aussi, un regard sur l'accomplissement des recommandations.

Le plan de transformation organisationnelle en cours au Ministère est une réponse aux différents constats dressés au fil des années par les organismes de surveillance, tels que le Vérificateur général, ainsi que par les commissions parlementaires et la haute direction du Ministère. Les huit chantiers qui le composent proposent des solutions concrètes. À titre d'exemple, M. Lacroix cite le chantier « Optimiser les processus administratifs et d'affaires » lorsqu'il aborde la question de la multiplication des contrôles, telle qu'évoquée dans la partie 1 de l'audit particulier du Vérificateur général. Il explique qu'un exercice d'évaluation de tous les contrôles est en cours et qu'à terme, leur application sera simplifiée.



Gestion contractuelle

Considérant que le Ministère est un grand donneur d'ouvrage, les parlementaires ont plusieurs questions sur la gestion contractuelle. Ils s'intéressent, notamment, à la gestion des risques, aux conséquences de la création de l'Autorité des marchés publics sur le Ministère et à l'imputabilité des gestionnaires.

D'abord, M^{me} Julie Blackburn, sous-ministre adjointe à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés, rappelle que l'idée de la **gestion des risques** est de s'assurer que les bons contrôles sont mis aux bons endroits. Elle explique que la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, qui découle de la Loi sur les contrats des organismes publics, exigeait la mise en place, avant le 31 août 2017, d'un cadre organisationnel de gestion des risques. Cela a été fait, et a mené à l'adoption d'un plan annuel de gestion des risques. Elle précise que la démarche d'élaboration de ces outils a compris, entre autres, la réalisation d'une cartographie des processus et une tournée des régions.

Ensuite, M^{me} Blackburn explique que la mise en place de **l'Autorité des marchés publics** a une incidence particulière sur le Ministère. En effet, une dizaine d'employés du Ministère, anciens enquêteurs en gestion contractuelle, seront mutés à l'Autorité des marchés publics. Ils demeureront toutefois dans les locaux du Ministère afin de suivre les contrats en temps réel, donnant à l'organisme la possibilité d'agir rapidement. M^{me} Blackburn devient la répondante en cas de plaintes d'entreprises sur les appels d'offres du Ministère. Ainsi, la plainte ne sera plus examinée par la personne ayant rédigé l'appel d'offres. De cette façon, on favorise une plus grande neutralité dans le traitement. Si l'entreprise se voit insatisfaite de la réponse reçue, elle pourra porter plainte devant l'Autorité des marchés publics.

Enfin, le sous-ministre explique aux parlementaires avoir réfléchi à la question de **l'imputabilité des gestionnaires**. Selon lui, une des pièces maîtresses du plan d'action du Ministère est le bilan des activités contractuelles. Il compte quatre volets¹². Le bilan comprend des indicateurs à l'échelle ministérielle et à l'échelle des directions territoriales. Ainsi, des bulletins trimestriels présentant les résultats pour trois indicateurs (celui sur la concurrence est produit annuellement) seront transmis aux directeurs territoriaux. Ils pourront ainsi se comparer avec les autres directions générales territoriales et prendre les actions nécessaires pour s'améliorer.

¹² Les quatre volets sont la gestion en assurance qualité, la concurrence, les statistiques générales et la formation de même que le suivi de contrats.



Expertise et main-d'œuvre

Les membres de la Commission s'enquèrent des mesures adoptées au Ministère pour développer une expertise rigoureuse. Ils veulent avoir un portrait de la situation. Quels moyens sont pris pour disposer de l'expertise essentielle à l'accomplissement de sa mission et de ses activités? Qu'en est-il de l'effectif? Le Ministère est-il attractif?

Le sous-ministre évoque la vulnérabilité de l'expertise, ajoutant du même souffle que la situation s'améliore. Il souligne aussi la création d'une direction de la gestion des compétences et l'adoption d'une politique, qui contient douze axes prioritaires de développement des compétences.

En matière d'effectifs, le taux de départ volontaire du Ministère se situe dans la moyenne du taux observé dans l'appareil gouvernemental. Selon le sous-ministre, le taux de départ de l'ensemble du personnel de la fonction publique serait d'environ 12 %. Celui des ingénieurs aux Transports serait de 6 % et celui des techniciens en travaux publics de 5 %. Par ailleurs, 17 000 candidatures ont été déposées lors des derniers appels de candidatures. Quelque 2 000 postes étaient à pourvoir, ce qui démontre l'attractivité du Ministère.

D'ailleurs, le nombre d'ingénieurs a considérablement augmenté, notamment en raison de l'octroi, par le Secrétariat du Conseil du trésor, de 970 postes dans le but de renforcer l'expertise dans les domaines-clés de la mission du Ministère. Les résultats de ces efforts transparaissent dans la proportion de travaux réalisés à l'interne par rapport à l'externe. À titre d'exemple, en valeur des travaux, en 2012-2013, 16 % de la surveillance des travaux routiers était réalisée par des ressources internes au Ministère. En 2017-2018, on atteint 40 %.

Les membres abordent aussi la déclaration de services aux citoyens et le sondage réalisé auprès du personnel du Ministère. Enfin, l'idée d'un « guichet unique » fait surface. Une voie de communication partagée entre la Commission et le Ministère rendrait les échanges fluides dans un contexte de suivi des demandes des citoyens.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont profité de cette audition du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports pour prendre acte des changements apportés par les gestionnaires depuis mai 2016. Les parlementaires constatent que d'importants efforts ont été faits pour répondre aux recommandations formulées par la Commission et par le Vérificateur général du Québec. Ils notent également que le Ministère



est en pleine transformation organisationnelle, ce qui prendra encore quelque temps à se concrétiser.

Pendant l'audition, plusieurs membres ont souligné que le Ministère a été convoqué à maintes reprises à la Commission de l'administration publique au cours de la 41^e législature. Selon eux, ces nombreuses présences sont la conséquence directe de lacunes dans la gestion du Ministère. Bien que le sous-ministre ait démontré clairement que l'entité regarde désormais vers l'avant, les députés attendent de constater les résultats pour en être convaincus.

En conséquence, il apparaît essentiel, au fur et à mesure que le Ministère le met en place, que le bilan annuel du plan de transformation organisationnelle soit transmis à la Commission. Les parlementaires veulent également obtenir l'état d'avancement annuel du plan d'action préparé en réponse aux recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec dans son rapport d'audit particulier sur la gestion contractuelle.

De plus, la Commission considère que l'ajout de certaines données sur la reconstruction de l'expertise au sein du Ministère dans le rapport annuel de gestion serait pertinent.

Enfin, les membres trouvent crucial que le Ministère soit convoqué en audition au cours de la 42^e législature afin de présenter, de nouveau, les avancées réalisées pour atteindre les objectifs de son plan de transformation organisationnelle, soit une performance accrue, une gouvernance renforcée et une équipe mobilisée.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

6.1 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. Que le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.

6.2 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.



6.3 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment :

- le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience;
- les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi.

Que ces données soient comparées sur au moins trois années.



CHAPITRE 7

AUDITION SUR LE RAPPORT 2014-2015 CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le 31 mai 2018, la Commission de l'administration publique a entendu monsieur Denys Jean, secrétaire du Conseil du trésor. L'audition portait sur le rapport 2014-2015 concernant l'application de la Loi sur l'administration publique¹³.

MEMBRES présents		MEMBRE remplaçant
M.	Bolduc (Mégantic)	M. LeBel (Rimouski)
M.	Bourcier (Saint-Jérôme)	
M.	Caire (La Peltrie)	
M.	Giguère (Saint-Maurice)	
M.	Reid (Orford)	
M.	Rochon (Richelieu), président	

TÉMOIN Secrétariat du Conseil du trésor	
M.	Denys Jean, secrétaire
M.	Reno Bernier, secrétaire associé à la révision permanente des programmes et à l'application de la Loi sur l'administration publique
M ^{me}	Renée Berger, directrice générale de la révision permanente des programmes
M ^{me}	Carole Blouin, directrice générale de l'encadrement gouvernemental des fonctions d'évaluation de programme et de vérification interne
M ^{me}	Johanne Laplante, directrice du Bureau du secrétaire

¹³ [Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes concernant l'application de la Loi sur l'administration publique 2014-2015](#), Secrétariat du Conseil du trésor, juin 2017, 92 p.



EXPOSÉ DU SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR

M. Denys Jean, secrétaire du Conseil du trésor, rappelle la raison d'être du rapport concernant l'application de la Loi sur l'administration publique et l'économie de la Loi.

À l'instigation de la Commission de l'administration publique, le Secrétariat du Conseil du trésor a développé, depuis 2011, un indice d'application de la gestion axée sur les résultats. Cet indice, construit autour de 10 composantes, permet d'apprécier l'évolution des pratiques des organisations en matière de gestion axée sur les résultats.

Cependant, au cours des dernières années, l'indice global s'est détérioré. Il est passé de 80,1 % en 2014-2015 à 72,8 % en 2015-2016, puis à 72,3 % en 2016-2017. Toutefois, en 2011-2012, il se situait à 60,7 %. Depuis lors, il y a eu des progrès. Mais, selon M. Jean, ils sont fragiles et il faut intensifier les efforts pour améliorer les pratiques de gestion axée sur les résultats.

Le secrétaire fait remarquer aux membres de la Commission que la performance des ministères et des organismes est le thème le plus souvent évoqué. Puis, après leur avoir rappelé les critères de la Commission pour l'apprécier, il pose cette question : « Est-ce qu'un cadre de gestion axée sur les résultats répond adéquatement à l'intérêt que vous portez à la performance des ministères et organismes qui, vous en conviendrez, a une portée plus large? ».

Enfin, M. Jean fait le point sur les travaux du Secrétariat et les résultats des organisations concernant la planification stratégique et la déclaration de services aux citoyens.

Un plan d'action a été développé pour s'assurer de la mise à jour et de la qualité des plans stratégiques des ministères et des organismes. Le Secrétariat s'est engagé dans son plan stratégique 2016-2019 à renouveler tous ces plans à leur échéance. Il a implanté un mécanisme de suivi continu et développé des services d'accompagnement et de conseil pour soutenir les ministères et les organismes.

Tous les plans stratégiques échus en 2017-2018 ont été renouvelés et examinés avant d'être soumis au Conseil du trésor. De plus, le Secrétariat s'est assuré que les organisations prévoient, au besoin, des cibles intermédiaires dans leur plan stratégique et s'assurent que les indicateurs permettent de mesurer, dans une proportion plus significative, les retombées de leurs activités.

Lors de l'analyse de ces plans stratégiques, le Secrétariat a évalué les déclarations de services aux citoyens et il est intervenu auprès des organisations en vue de leur bonification. Le quart des documents ont plus de cinq ans et plusieurs ne comportent pas d'engagements mesurables et



quantifiables. Le Secrétariat déploiera au cours des prochains mois un plan d'action similaire à celui développé pour les plans stratégiques.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE SECRÉTAIRE

Le Secrétariat du Conseil du trésor a déposé, le mardi 29 mai 2018, le rapport 2015-2017¹⁴ concernant l'application de la Loi sur l'administration publique. Bien que le mandat ciblait le rapport 2014-2015, les parlementaires s'y sont intéressés, considérant que les données présentées sont plus actuelles.

Les discussions ont porté sur la planification stratégique, le rapport concernant l'application de la Loi sur l'administration publique, les fonctions en soutien à la gestion axée sur les résultats et le rôle du Secrétariat du Conseil du trésor.

Planification stratégique

D'abord, les parlementaires abordent la planification stratégique, particulièrement l'examen des plans stratégiques réalisé par le Secrétariat du Conseil du trésor et le soutien offert aux organisations pour les élaborer.

La planification stratégique est « le premier instrument de performance » affirme M. Jean. Avant qu'il soit soumis au Conseil du trésor, chaque plan stratégique fait l'objet d'un examen rigoureux, basé sur six critères bien précis, pour s'assurer de sa qualité. Ces critères sont les mêmes, quelle que soit la taille de l'organisation. Parmi eux figurent la conformité à la Loi sur l'administration publique, la cohérence avec les orientations gouvernementales et la pertinence des indicateurs. Lorsqu'un plan stratégique ne satisfait pas à tous les critères, le Secrétariat ne recommande pas son approbation par le Conseil des ministres. Rappelons que, depuis l'automne 2016, l'analyse de la planification stratégique est sous la seule responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor. Jusque-là, elle était aussi dévolue au ministère du Conseil exécutif.

Le Secrétariat a aussi créé une équipe offrant des services d'accompagnement et de conseil pour soutenir les ministères et organismes dans leur planification stratégique. C'est d'ailleurs ainsi que le Secrétariat accommode les plus petits organismes, parfois désavantagés par rapport aux plus grands, car ils ont les mêmes obligations malgré des ressources plus limitées. Les

¹⁴ [Rapport du président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes concernant l'application de la Loi sur l'administration publique 2015-2017](#), Secrétariat du Conseil du trésor, mai 2018, 102 p.



réponses du secrétaire aux questions des membres à ce sujet pointent toutes vers l'amélioration de l'accompagnement.

Ensuite, les députés s'enquière du suivi de la planification stratégique d'une organisation qui, par exemple, a été intégrée à une autre. Le caractère statique des planifications stratégiques est un des enjeux auquel est confronté le Secrétariat, souligne M. Jean. Traditionnellement, elles couvrent trois ou cinq ans alors que la réalité est toute autre. Pour cette raison, elles devraient permettre de s'adapter aux changements de l'environnement susceptibles de survenir pendant la réalisation du plan. Le Secrétariat a d'ailleurs entamé une réflexion sur le sujet.

Enfin, les parlementaires s'intéressent à l'appréciation des retombées des actions des organisations sur les clientèles. Dans cette optique, le Secrétariat privilégie l'introduction d'indicateurs d'extrants et d'effets-impacts dans les plans stratégiques. À ce jour, 80 % des organisations se sont dotées de tels indicateurs.

Rapport concernant l'application de la Loi sur l'administration publique

Le Secrétariat du Conseil du trésor base maintenant son appréciation du respect de la Loi sur l'administration publique sur l'indice d'application de la gestion axée sur les résultats. À cet égard, les députés relèvent une détérioration, de 2014-2015 à 2016-2017, dans sept des dix composantes de l'indice, dont celle de l'association entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. Ils veulent savoir en quoi consiste cette composante. M. Jean précise qu'elle constitue une exigence liée au contenu du rapport annuel de gestion. Comme les organisations sont moins nombreuses à s'y soustraire, le Secrétariat doit étudier cette question.

Les parlementaires demandent pourquoi le Secrétariat n'a pas déposé, à la fréquence prévue par la Loi sur l'administration publique, son rapport sur son application. Deux raisons expliquent cette situation : la compilation difficile des données et la succession de titulaires du poste de président du Conseil du trésor. Toutefois, le secrétaire assure les députés que le prochain rapport sera prêt à l'automne 2018.

Par ailleurs, les députés veulent savoir comment le nombre de conventions de performance et d'imputabilité en vigueur est passé de huit au 31 mars 2015 à trois au 31 mars 2017. M. Jean mentionne que les résultats escomptés ne sont effectivement pas au rendez-vous. Il faut examiner cette section de la Loi sur l'administration publique. Ainsi, le Secrétariat étudiera les causes de cette diminution.



Fonctions en soutien à la gestion axée sur les résultats

Plusieurs échanges entre les parlementaires et le secrétaire du Conseil du trésor ont touché aux différentes fonctions en soutien à la gestion axée sur les résultats. Il a, entre autres, été question de l'audit interne et de l'évaluation de programme. Les députés ont aussi parlé de la révision des programmes, nouvelle responsabilité permanente du Secrétariat.

D'abord, les membres demandent au secrétaire de décrire sa vision de l'**audit interne**. Ils portent un intérêt à cet aspect, car le taux de ministères et d'organismes qui réalisent des audits d'optimisation des ressources s'établit sous les 43 %. Quels moyens sont envisagés pour améliorer ce taux et s'assurer que les organisations intègrent cette pratique dans leur gouvernance?

M. Jean convient que l'audit interne est un outil d'amélioration de la performance non négligeable. De façon générale, les ministères et les organismes effectuent beaucoup d'audits de conformité¹⁵, mais peu d'audits d'optimisation des ressources¹⁶. Le secrétaire souligne que la vérificatrice générale s'est penchée sur la question et a soumis des recommandations au Secrétariat. Il confirme qu'il y adhère dans l'ensemble. Un plan de travail a été conçu pour leur mise en œuvre. Entre autres, une directive sera publiée sur l'audit interne. De plus, la question des comités d'audit interne sera revue. Le secrétaire rappelle qu'un des enjeux rencontrés est celui de la capacité des ministères et des organismes à réaliser ces activités. Le Secrétariat travaille donc à développer un modèle pour faciliter l'implantation plus large de cette fonction.

Ensuite, des parlementaires cherchent à connaître comment le Secrétariat mesure l'efficacité des ministères et des organismes. Cela mène à aborder l'**évaluation de programme**. Elle est encadrée, à l'échelle gouvernementale, par la Directive concernant l'évaluation de programme dans les ministères et les organismes. C'est dans ce contexte qu'environ 400 « initiatives d'évaluation de programme et de processus » sont annoncées pour les trois prochaines années. Une représentante du Secrétariat précise que son organisation a un rôle d'accompagnement à jouer afin d'aider les ministères à élaborer une méthodologie appropriée selon les besoins d'évaluation. Et à tenter d'aller plus loin et de poursuivre avec une mesure d'efficacité.

¹⁵ L'audit de conformité vise à examiner le respect des lois, des règlements, des politiques et des directives ([Orientations concernant la vérification interne](#), Conseil du trésor, novembre 2006, p. 2)

¹⁶ L'audit d'optimisation des ressources est une activité d'audit interne indépendante, objective et fiable qui contribue à une économie, une efficacité et une efficacité améliorées des interventions des ministères et des organismes ([Rapport 2015-2017 concernant l'application de la Loi sur l'administration publique](#), p. 60).



Par ailleurs, sur la **révision des programmes**, M. Jean explique que, dans la foulée de la Commission de révision permanente des programmes (commission Robillard), 16 projets de révision des programmes ou de révision des activités ont été lancés. Les résultats obtenus avoisinent les 2 milliards de dollars d'économies. Une deuxième phase de révision des programmes, dite révision stratégique, amène le Secrétariat à revoir 12 programmes de services aux citoyens. À titre d'exemple, 248 programmes de soutien aux personnes handicapées ont été répertoriés au gouvernement du Québec. Le Secrétariat travaille donc de concert avec les ministères concernés et l'Office des personnes handicapées pour trouver un moyen d'améliorer les pratiques. Le secrétaire ajoute qu'une reddition de comptes annuelle des avancées en matière de révision des programmes est disponible dans la Stratégie de gestion des dépenses, déposée à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor.

Rôle du Secrétariat du Conseil du trésor

Les parlementaires s'interrogent sur le rôle du Secrétariat du Conseil du trésor et sur ses responsabilités en matière de gestion axée sur les résultats et d'application de la Loi sur l'administration publique. Ils s'intéressent, entre autres, à l'indice sur l'application de la gestion axée sur les résultats, développé par le Secrétariat. Envisage-t-on une refonte de cet indice? L'indice a-t-il été exploité à son plein potentiel?

M. Jean explique aux membres que l'indice, en place depuis 2011, montre les progrès et les reculs des ministères et des organismes dans le déploiement des meilleures pratiques en gestion axée sur les résultats. Il estime que l'indice doit être exploité au maximum dans sa forme actuelle. À preuve, certains résultats obtenus en 2016-2017 démontrent la nécessité de se préoccuper d'aspects précis, comme l'audit interne. De plus, M. Jean souligne que les variations des résultats de chaque composante de l'indice découlent de l'absence de certaines démarches, telles que l'étalonnage, qui ne sont pas nécessairement réalisées sur une base annuelle. D'ailleurs, une réflexion est entamée sur la pertinence de remplacer l'indice sur l'application de la Loi par un indice qui mesurerait plutôt la performance des ministères et des organismes. Le Secrétariat vise la fin de 2019 pour sa possible mise en place. Peut-être servirait-il mieux l'évaluation de cette performance?

Au fil des ans, le Secrétariat a renforcé son accompagnement auprès des ministères et des organismes, par exemple, pour la planification stratégique. Alors, qu'en est-il des rapports annuels de gestion? Quel est son champ de compétence quant à la réalisation des engagements pris par les organisations?



Le secrétaire rappelle la demande de la Commission de l'administration publique, énoncée dans le 32^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, d'examiner le contenu du rapport annuel de gestion pour déterminer la pertinence de chaque élément. M. Jean convient que rendre ce rapport convivial, utile et permanent est un défi. Le travail se poursuit, en collaboration avec la Commission et le Vérificateur général du Québec, car ce rapport vise à répondre aux besoins des parlementaires.

À noter que le Secrétariat accompagne plus étroitement les ministères et les organismes aux ressources limitées tant pour la conception du plan stratégique que pour la production du rapport annuel de gestion.

Par ailleurs, M. Jean rappelle que le Secrétariat détermine un cadre, définit des critères et s'assure que le tout est respecté. En fait, c'est le ministère ou l'organisme qui choisit la formulation des objectifs de son plan stratégique et des engagements inscrits dans sa déclaration de services aux citoyens. Le Secrétariat ne vérifie pas leur application sur le terrain. Ce sont les ministères et organismes qui sont responsables, à titre d'exemple, de la qualité des services à la clientèle, y compris dans leurs bureaux régionaux.

Enfin, les députés notent que le champ d'action du Secrétariat est vaste. Aussi se demandent-ils si ses ressources suffisent pour assumer toutes les responsabilités qui en découlent. D'autant plus que le taux de départ volontaire a augmenté au cours des deux dernières années, avoisinant les 20 % au 31 mars 2017. Le secrétaire indique que cette réalité s'observe dans l'ensemble de la fonction publique. M. Jean ajoute que le bilan des entrevues de départ que réalise le Secrétariat révèle, entre autres, que les départs sont plus nombreux pendant les trois premières années de service au Secrétariat. Du reste, il y a un mois, le Secrétariat du Conseil du trésor a adopté un plan d'action invitant les gestionnaires à être plus près de leur personnel au cours de cette période.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

Les membres de la Commission de l'administration publique ont pu, lors de cette audition, discuter d'actions gouvernementales primordiales, selon eux, soit l'application de la Loi sur l'administration publique et la gestion axée sur les résultats. Ils soulignent l'ouverture du secrétaire du Conseil du trésor et la qualité des échanges tenus.



La Commission rappelle le but premier de la Loi sur l'administration publique, soit d'accorder priorité à la qualité des services aux citoyens. Dans ce contexte, elle réitère l'importance d'une offre de services de qualité aux citoyens, et ce, pour toutes les régions du Québec.

Le rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique est nécessaire au travail des députés. Il leur permet de constater, d'une année à l'autre, les avancées réalisées dans les ministères et les organismes sur les outils administratifs exigés par la Loi sur l'administration publique tels que le plan stratégique et la déclaration de services aux citoyens. Ils considèrent donc qu'il est essentiel que le Secrétariat du Conseil du trésor prenne tous les moyens possibles pour déposer le rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique dans le respect des délais prévus.

Les parlementaires s'intéressent aux démarches du Secrétariat pour améliorer l'implantation des différents outils et fonctions de soutien à la gestion axée sur les résultats. Ils notent les importants efforts faits par le Secrétariat du Conseil du trésor depuis 2015 sur l'application de la Loi sur l'administration publique, notamment concernant son rôle d'accompagnement des ministères et des organismes dans la conception de leur planification stratégique.

Dans le même ordre d'idée, ayant en tête que les processus évoluent, les membres portent attention aux différents projets présentés par le secrétaire au cours de l'audition. L'idée de remplacer l'indice d'application de la gestion axée sur les résultats par un indice tourné vers la performance des ministères et des organismes est pertinente. La Commission sera présente pour en discuter avec le Secrétariat et prendra connaissance des avancées en cette matière.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

7.1 QUE le Secrétariat du Conseil du trésor, au cours de sa réflexion sur l'adoption d'un nouvel indice de mesure de la performance des ministères et des organismes :

- rende compte à la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement de ces travaux tous les six mois, à partir du 15 septembre 2018. Une fois l'exercice complété, que le Secrétariat du Conseil du trésor avise la Commission et lui transmette ses conclusions et ses résultats;
- s'assure que la Commission de l'administration publique a participé à cette réflexion et prend en considération les préoccupations des parlementaires.



CHAPITRE 8

EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique examine les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes publics soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique. En juin 2008¹⁷, la Commission insiste sur la nécessité de produire une information complète et rigoureuse sur les différentes facettes de la performance de l'organisation dans le rapport annuel. De plus, la Commission revoit la méthode d'analyse utilisée. Elle ajoute l'appréciation de la performance à celle de la qualité de l'information présentée dans les rapports annuels de gestion et concentre dès lors son attention sur cette dimension. S'inspirant de la définition retenue par le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission estime que, pour être jugée performante, une organisation doit¹⁸ :

- Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission;
- Atteindre ses objectifs stratégiques;
- Produire des services de qualité aux citoyens;
- Utiliser ses ressources de façon optimale.

Les membres de la Commission veillent à l'application des principes de transparence et d'imputabilité au sein de l'administration publique ainsi qu'à une meilleure intégration des principes de gestion axée sur les résultats. À cette fin, ils suivent de près les progrès liés au processus de reddition de comptes des ministères et des organismes. Parfois, il arrive que les parlementaires formulent des recommandations sur des ajouts ou des précisions à cet égard. Ainsi, en juin 2012¹⁹, la Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor d'inciter les

¹⁷ Commission de l'administration publique, [Vingtème rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics](#), juin 2008, 53 p.

¹⁸ Secrétariat du Conseil du trésor, [Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation](#), 2013, p. 15.

¹⁹ Commission de l'administration publique, [Vingt-huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics](#), juin 2012, 86 p.



ministères et les organismes à publier des données plus complètes sur les ressources informationnelles. En juin 2015²⁰, les membres de la Commission l'invitent à intensifier ses efforts afin que les plans stratégiques des ministères et des organismes contiennent des indicateurs et des cibles chiffrés leur permettant de mesurer les retombées de leurs activités.

Le premier cycle d'examen des rapports annuels des ministères et des organismes assujettis aux dispositions du chapitre II de la Loi sur l'administration publique a été réalisé de juin 2005 à mai 2010. La Commission a entamé le deuxième cycle d'examen à l'automne 2010, et le troisième cycle en septembre 2015. Précisons que celui-ci s'étend sur une période de quatre années et non plus de cinq.

EXAMEN DE TREIZE RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

Au cours de la séance de travail du 15 mars 2018, les parlementaires ont passé en revue les rapports annuels de gestion 2016-2017 des huit ministères et organismes suivants :

- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);
- Bureau du coroner (BC);
- Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC);
- Ministère de la Justice (MJ);
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF);
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC);
- Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ);
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

La séance de travail du 8 mai 2018 a porté, pour sa part, sur l'étude les rapports annuels de gestion 2016-2017 de ces cinq organisations :

- Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC);
- Curateur public du Québec (CPQ);
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN);
- Protecteur du citoyen (PC);
- Régie du logement (RL).

Pour chaque ministère et organisme, la Commission a formulé des commentaires.

²⁰ Commission de l'administration publique, [Trente-deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics](#), juin 2015, 68 p.



Bureau d'audiences publiques en environnement

D'emblée, les membres s'étonnent du prolongement, année après année, du plan stratégique 2008-2013. Bien qu'un plan 2018-2021 ait été déposé à l'Assemblée nationale, ils incitent le Bureau d'audiences publiques en environnement à s'assurer de renouveler sa planification stratégique dès son échéance afin d'éviter de se retrouver avec un plan qui ne correspond plus aux enjeux d'actualité. Par ailleurs, les résultats présentés dans le rapport annuel 2016-2017 ne peuvent être évalués en raison de l'absence de cibles. Du côté de la déclaration de services aux citoyens, aucun résultat n'est fourni pour deux des quatre engagements mesurables. Les parlementaires remarquent l'importante hausse du taux de départ volontaire, qui est passé de 5,1 % à 12,6 % en un an. Toutefois, le Bureau se démarque par l'atteinte des cibles en matière d'accès à l'égalité en emploi, alors que les personnes provenant d'une communauté culturelle représentent 14,6 % de son personnel et les personnes handicapées, 4,9 %.

Bureau du coroner

Les parlementaires sont surpris de constater que le Bureau du coroner a basé sa reddition de comptes pour l'année 2016-2017 sur le plan stratégique 2009-2012, prolongé annuellement depuis son échéance. Ils prennent acte du dépôt du plan stratégique 2017-2022, mais invitent l'organisme à veiller, à l'avenir, au renouvellement de son plan dans les délais requis. L'absence de cibles dans le plan stratégique échu rend l'évaluation de la performance de l'organisme impossible. Les députés constatent que le rapport annuel de gestion ne donne aucune information sur la déclaration de services aux citoyens. Ils ne peuvent, en conséquence, mesurer la performance du Bureau en matière d'offre de services aux citoyens. Toujours à ce sujet, le nombre de plaintes n'est pas non plus précisé. Quant à la gestion des ressources, des données font défaut. À titre d'exemple, certaines données sur les ressources informationnelles et le taux de représentativité des groupes cibles ne sont pas présentées. Enfin, les membres s'étonnent de constater que la cible de 1 % de la masse salariale consacrée à la formation n'a été atteinte qu'une seule fois au cours des cinq dernières années.

Commissaire à la lutte contre la corruption

À la lecture des résultats présentés dans le rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption, la Commission constate qu'il est impossible d'évaluer sa performance en regard de son plan stratégique et de sa déclaration de services aux citoyens. Seulement deux des six objectifs du plan comportent des cibles pour l'année 2016-2017. Les membres soulignent néanmoins que, pour les années suivantes, des cibles intermédiaires sont prévues, ce qui



permettra d'évaluer la performance de l'entité au fil du temps. La déclaration de services aux citoyens, quant à elle, ne comporte qu'une cible mesurable. Elle concerne les plaintes traitées. Les parlementaires sont préoccupés par l'important taux de départ volontaire, qui atteint 27,3 % au 31 mars 2017. Enfin, l'information sur les ressources financières gagnerait à être mieux ventilée.

Commission québécoise des libérations conditionnelles

Les résultats stratégiques présentés par la Commission québécoise des libérations conditionnelles dans son rapport annuel de gestion touchent au plan stratégique 2012-2016. Un nouveau plan stratégique a été déposé, mais à l'avenir il faudra le renouveler dans les délais requis. De plus, les membres insistent sur l'importance de s'assurer que chaque indicateur est doté d'une cible mesurable. Les parlementaires remarquent que la Commission présente désormais les résultats touchant à la déclaration de services aux citoyens. De nombreuses informations sont fournies sur la gestion des ressources dans le rapport annuel de gestion. Par contre, le pourcentage de la masse salariale investie en formation n'y figure pas. En outre, il manque des données qui permettraient de dresser un portrait complet de l'utilisation des ressources informationnelles.

Curateur public du Québec

L'information présentée dans le rapport annuel de gestion du Curateur public démontre qu'il réalise une bonne performance en regard des objectifs de son plan stratégique. De plus, chaque indicateur est doté de cibles et plusieurs cibles intermédiaires sont proposées. Les membres soulignent la qualité des données fournies liées à la déclaration de services aux citoyens. En plus de détailler les résultats pour les 8 engagements dotés de cibles mesurables, le Curateur a développé 21 indicateurs de suivi pour les engagements qui ne sont pas mesurables. Enfin, tous les éléments demandés en matière de gestion de ressources figurent dans le rapport annuel de gestion.

Ministère de la Justice

Les membres constatent que, à la deuxième année de son plan stratégique, le ministère de la Justice réalise une bonne performance quant à l'atteinte des objectifs qui y sont inscrits. Néanmoins, à la lecture du plan stratégique, ils se questionnent sur la place accordée à la performance du système judiciaire. L'information liée la déclaration de services aux citoyens est imposante et détaillée. Les résultats sont généralement bons. Les parlementaires souhaiteraient que le délai moyen de réponse aux appels téléphoniques soit indiqué dans le rapport annuel. Les



données présentées sur la gestion des ressources sont étoffées. Les députés prennent acte de la hausse du taux de départ volontaire et de la proportion de la masse salariale investie dans la formation, qui est inférieure à la cible de 1 %.

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

Les membres remarquent qu'il est difficile d'évaluer la performance du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie en regard de son plan stratégique. Plusieurs indicateurs ne peuvent être évalués, car les cibles sont imprécises. À l'opposé, la performance du Ministère pour les engagements de sa déclaration de services à la clientèle est très bonne. L'ajout des délais moyens de services est une bonne pratique et un complément fort utile pour l'interprétation des résultats. Les données fournies sur la gestion des ressources sont complètes, mais elles seraient plus nettes si elles étaient ventilées. À titre d'exemple, les députés auraient aimé connaître la répartition du personnel dans les régions du Québec. Aussi, l'information sur les ressources financières gagnerait à être étoffée.

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie

En 2016-2017, le ministère des Relations internationales et de la Francophonie réalise une bonne performance selon son plan stratégique 2014-2018. Les membres de la Commission considèrent aussi que les résultats obtenus en regard de la déclaration de services aux citoyens sont concluants. Toutefois, des données sur le traitement des plaintes, notamment le nombre de plaintes reçues, auraient dû figurer dans le rapport annuel. L'information sur les ressources humaines, financières et informationnelles est exhaustive. Les parlementaires remarquent particulièrement les données ventilées sur le personnel au Québec et à l'étranger. Enfin, ils notent que le taux de départ volontaire est élevé en 2016-2017.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Les membres s'étonnent que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ait basé sa reddition de comptes sur le plan stratégique 2009-2014, lui-même prolongé jusqu'en 2017. Ils prennent acte qu'un nouveau plan a été déposé à l'Assemblée nationale. Ils tiennent néanmoins à rappeler le devoir de le renouveler dans les délais requis. De plus, les parlementaires considèrent que l'information présentée dans le rapport annuel ne permet pas d'évaluer la performance du Ministère. Des données sont fournies pour chaque engagement de la déclaration de services aux citoyens. Par contre, le nombre de plaintes reçues et traitées n'apparaît pas dans le rapport annuel, une information



essentielle à l'évaluation de la qualité des services aux citoyens. Enfin, l'information publiée sur la gestion des ressources répond aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor.

Protecteur du citoyen

Les parlementaires considèrent que le Protecteur du citoyen réalise une bonne performance dans l'application de son plan stratégique. Par ailleurs, ils prennent acte du prolongement de celui-ci d'une année. Les résultats de la déclaration de services aux citoyens sont bons. En regard de son engagement à fournir une information claire et complète, le site Internet du Protecteur se distingue positivement. Par contre, le niveau de satisfaction à l'égard des services n'a pas été mesuré comme prévu. Les données fournies sur les ressources humaines et financières sont complètes. Des renseignements sont néanmoins manquants pour répondre aux instructions du Secrétariat du Conseil du trésor sur les ressources informationnelles.

Régie des alcools, des courses et des jeux

Les membres prennent acte du dépôt du plan stratégique 2018-2023 de la Régie des alcools, des courses et des jeux. Par contre, ils sont surpris de constater que l'organisme a basé sa reddition de comptes sur le plan stratégique 2011-2016, lui-même prolongé jusqu'en 2017. Ils l'invitent, à l'avenir, à veiller au renouvellement de son plan dans les délais requis. Sur une note plus positive, les parlementaires veulent souligner plusieurs bonnes pratiques de la Régie. D'abord, les membres notent avec intérêt qu'elle a ajouté des cibles aux objectifs de son plan 2011-2016, en réponse, notamment, à un commentaire de la Commission. Aussi, la Régie précise les cibles qui sont reconduites jusqu'en 2018 en raison de la prolongation du plan stratégique, en modifiant même quelques-unes en conséquence. Sur le plan des services aux citoyens, les résultats de la Régie en regard de sa déclaration s'améliorent. Enfin, des données étoffées sont fournies sur la gestion des ressources. La Commission note toutefois qu'au cours des cinq dernières années, la Régie n'a atteint qu'une fois la cible liée à la proportion de la masse salariale investie en formation.

Régie du logement

Les membres considèrent que la Régie du logement ne réalise pas une bonne performance en regard de son plan stratégique. Seulement cinq des seize cibles sont atteintes alors que le plan se terminait au 31 mars 2017. De plus, cinq cibles ont été reportées, mais seulement deux figurent dans le nouveau plan stratégique, ce qui signifie qu'il ne sera pas possible de connaître les résultats des trois autres. Sur une note positive, les engagements mesurables de la déclaration de services aux citoyens sont atteints en majorité. Par contre, le nombre de plaintes



augmente considérablement. Enfin, les données fournies en matière de gestion des ressources sont complètes et répondent aux exigences. Les députés notent que la Régie calcule le coût de revient de ses activités.

Société de développement des entreprises culturelles

Les membres constatent que le plan sur lequel porte la reddition de comptes, couvrant la période 2013 à 2016, est prolongé jusqu'au 31 mars 2018. Néanmoins, ils félicitent la SODEC d'avoir ajouté de nouveaux indicateurs et de nouvelles cibles dans ce contexte. Les députés notent toutefois que la presque totalité des engagements de la déclaration de services aux citoyens ne sont pas dotés de cibles mesurables. De plus, la société d'État ne rend pas compte de cet outil dans son rapport annuel de gestion, ce qui rend impossible l'évaluation de sa performance. Bien que de nombreuses données soient fournies sur la gestion des ressources humaines, des éléments manquent. Ainsi, le taux de représentativité des groupes cibles n'est pas précisé et le portrait de l'utilisation des ressources informationnelles est incomplet.

EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION DE HUIT PETITS ORGANISMES

La Commission de l'administration publique a décidé, lorsqu'elle a adopté le calendrier d'examen des cinq années du premier cycle (2005), de traiter différemment un certain nombre d'organismes. On les considère comme de petits organismes et ils ont certaines particularités:

- Ils ont un effectif et un budget de dépenses très modestes (pour le présent examen, on parle de moins de 30 effectifs en poste et moins de 3 millions de dollars de budget de dépenses);
- Ils ont souvent des ententes de services avec certains ministères pour la gestion de leurs ressources;
- Ils doivent respecter les mêmes exigences en matière de reddition de comptes que les ministères et les autres organismes, mais disposent d'une capacité moindre pour le faire.

Les bases de l'examen réalisé par la Commission sont donc différentes de celles appliquées aux analyses de la performance. En bref, il s'agit d'une analyse comparative basée sur la nature de l'information fournie plutôt que sur les résultats stratégiques. Les deux objectifs de l'évaluation des petits organismes sont les suivants:

- S'assurer que les petits organismes respectent les principes de la gestion axée sur les résultats définis par la Loi sur l'administration publique;



- S'assurer que les petits organismes produisent leur rapport annuel de gestion selon les lignes directrices fixées dans les documents publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor.

La séance de travail du 8 mai 2018 a permis aux parlementaires d'examiner les rapports annuels de gestion de huit petits organismes. Le tableau suivant les présente et détaille leur effectif de même que leur budget.

	Effectif (personnes)	Dépenses (000 \$)
Comité de déontologie policière	13	1 891,0
Commissaire à la déontologie policière	29	2 774,6
Commission consultative de l'enseignement privé	1	127,9
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	22	2 143,9
Commission de l'éthique en science et en technologie	7	563,6
Conseil de la justice administrative	3	421,6
Conseil du patrimoine culturel du Québec	4	531,4
Institut national des mines	6	978,6

Voici les constats des membres de la Commission qui font suite à l'examen des rapports annuels de gestion des petits organismes.

Comité de déontologie policière

Le Comité de déontologie policière rend compte de ses résultats stratégiques à partir d'un plan prolongé annuellement depuis 2014. Un nouveau plan stratégique a été déposé à l'Assemblée nationale en février 2018. Les membres observent un changement majeur entre les deux plans : désormais, chaque indicateur est doté d'une cible. Le Comité fait état, dans son rapport annuel, de ses résultats en regard de sa déclaration de services aux citoyens. Plusieurs données sont produites sur la gestion des ressources. Seule l'information liée aux dépenses et aux investissements dans les activités d'encadrement et de continuité pour les ressources informationnelles mériterait d'être ajoutée.

Commissaire à la déontologie policière

Les membres tiennent à souligner que les résultats stratégiques publiés par le Commissaire à la déontologie policière témoignent d'une bonne performance. Des données étoffées sur les engagements de la déclaration de services aux citoyens sont produites. Par contre, le Commissaire gagnerait à préciser clairement les engagements, dans son rapport annuel de



gestion, qui se retrouvent dans la section présentant la synthèse des activités réalisées en cours d'années. D'autant plus que selon les constats de la Commission, aucune cible n'est atteinte. Du côté des ressources humaines et financières, toute l'information demandée est publiée. L'information sur les ressources informationnelles est néanmoins incomplète : les renseignements liés aux dépenses et aux investissements dans les activités d'encadrement et de continuité font défaut.

Commission consultative de l'enseignement privé

Les députés constatent que la Commission consultative de l'enseignement privé s'est assurée de doter chaque indicateur de son plan stratégique d'une cible mesurable. La Commission évalue l'atteinte de chaque cible, mais le rapport annuel ne comprend pas l'information qui permettrait de valider cette évaluation. Les parlementaires estiment que l'organisme produit une information de qualité et s'assure de répondre aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de reddition de comptes, malgré son très faible effectif.

Commission d'évaluation de l'enseignement collégial

La Commission d'évaluation de l'enseignement collégial a modifié son plan stratégique. Aussi, les membres saluent le fait que les changements soient clairement expliqués dans le rapport annuel de gestion. De plus, le rapport indique le processus suivi et présente un sommaire des résultats. Les données sur la gestion des ressources sont complètes et étoffées. Certains écarts sont expliqués, ce qui satisfait les députés.

Commission de l'éthique en science et en technologie

Les membres constatent qu'il n'est pas possible d'évaluer la performance de la Commission de l'éthique en science et en technologie, car il n'y a pas de cibles. Ils soulignent que cet écueil est corrigé dans son nouveau plan stratégique déposé en mars 2018. Plusieurs données sur la gestion des ressources sont fournies. Néanmoins, il serait pertinent de mieux contextualiser l'information, particulièrement sur les ressources financières.

Conseil de la justice administrative

Les parlementaires remarquent que le Conseil de la justice administrative publie une information abondante et plutôt complète sur ses résultats stratégiques. Cependant, le Conseil rend compte du plan stratégique 2011-2016. Celui-ci n'est pas doté de cibles, ce qui fait que l'évaluation de sa performance est impossible. Les députés lui conseillent d'ajouter des cibles à son prochain plan stratégique. Les données produites dans la déclaration de services aux citoyens sur les sept



engagements mesurables sont étoffées. Le Conseil indique les délais moyens de service et le taux de conformité pour chaque engagement. Les renseignements présentés sur la gestion des ressources sont complets. Les membres remarquent enfin que le rapport annuel de gestion 2016-2017 du Conseil n'a toujours pas été déposé. Ils espèrent que des moyens seront pris pour s'assurer que les délais de dépôt prescrits par la Loi sur l'administration publique seront respectés à l'avenir.

Conseil du patrimoine culturel du Québec

Le Conseil du patrimoine culturel rend compte de la première année de son plan stratégique 2015-2018. Bien qu'il soit doté de cibles mesurables, l'information produite ne permet pas d'attester l'évaluation des résultats. L'organisme s'est doté d'une déclaration de services aux citoyens, mais n'en rend pas compte. Enfin, l'information présentée sur la gestion des ressources est très courte, elle gagnerait à être étoffée.

Institut national des mines

Les parlementaires constatent que l'Institut des mines a prolongé son plan stratégique. De plus, il semble qu'une mise à jour ait été faite en 2014. Le principal changement qui en a découlé est le retrait de toutes les cibles. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer la performance de l'Institut ni de valider la mesure de ses résultats. L'organisme se démarque toutefois dans la présentation des données sur ses ressources. Il associe, entre autres, ses résultats aux ressources humaines qui y ont été consacrées.

CONSTATS GÉNÉRAUX

L'examen des rapports annuels de gestion est une occasion de soulever certains enjeux liés à l'application des bonnes pratiques en matière de reddition de comptes en général. Plus encore, il permet de valider le respect des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du trésor. À la lumière des treize rapports annuels de gestion de 2016-2017, la Commission de l'administration publique constate que des progrès restent à faire.

De nombreux ministères et organismes dont le rapport annuel de gestion a été examiné rendaient compte à partir d'un plan stratégique prolongé d'année en année. Heureusement, la majorité d'entre eux ont déposé à l'Assemblée nationale un nouveau plan stratégique. Les membres espèrent que cette génération de plan sera porteuse d'un vent nouveau et que des efforts auront été consentis pour s'assurer que les résultats seront mesurables. Les députés



persistent : les ministères et organismes doivent préciser des cibles intermédiaires dans leur planification stratégique. Elles faciliteront l'évaluation annuelle de la performance.

Les parlementaires s'étonnent que certaines entités omettent de produire dans leur reddition de comptes les résultats relatifs à leur déclaration de services aux citoyens. Sujet central de la Loi sur l'administration publique, il importe de continuer dans la voie de l'amélioration des services aux citoyens, et en rendre compte est le premier pas. La formulation de cibles permettant de déterminer le degré d'atteinte des engagements est le second.

Le respect des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor est un autre élément qui fait l'objet de la vigilance des membres de la Commission lors de l'examen des rapports annuels de gestion. Des organisations ne produisent toujours pas le portrait complet de la gestion des ressources informationnelles. D'autres oublient d'inclure les données sur la représentativité des groupes cibles. Chaque élément est essentiel afin que le citoyen et le parlementaire connaissent les efforts faits en matière de gestion des ressources. La Commission poursuivra son travail de vigie à cet égard.

En guise de conclusion, les membres de la Commission souhaitent dresser deux grands constats.

D'abord, ils se félicitent du travail accompli par la Commission de l'administration publique au cours de la 41^e législature. Ils voient les retombées des recommandations et des commentaires et énoncés dans les nombreux rapports déposés. D'ailleurs, ils veulent souligner la collaboration des ministères et des organismes, qui y donnent suite dans la majorité des cas. Ainsi, plusieurs petits changements ont été apportés dans les rapports annuels de gestion examinés. Mis côte à côte, ces changements démontrent une amélioration globale de la qualité des rapports annuels. Les membres tenaient à le souligner.

Enfin, les parlementaires ont été agréablement surpris par la qualité des huit rapports annuels de gestions produits par les petits organismes. Les données présentées sont complètes et abondantes, principalement sur la gestion des ressources. Plusieurs de ces organismes ayant un petit effectif investissent beaucoup d'efforts pour répondre à toutes les exigences du Secrétariat du Conseil du trésor et cela mérite d'être mentionné.

Un tableau à la page suivante énumère les principaux éléments à améliorer constatés lors de l'analyse des rapports annuels de gestion.

De plus, une lettre est envoyée à chaque ministère et organisme dont le rapport annuel de gestion a été examiné afin de les informer sur les observations de la Commission.



Principaux éléments à améliorer		BAPE	BC	CLCC	CQLC	CPQ	MERN	MJ	MRIF	MDELCC	PC	RACJ	RL	SODEC
Plan stratégique	Déterminer des cibles mesurables pour chaque indicateur	●	●	●	●		●	●						
	Déterminer des cibles intermédiaires afin de faciliter le suivi annuel de la performance		●		●					●		●	●	●
Déclaration de services aux citoyens	Déterminer des cibles afin de mesurer le degré d'atteinte des engagements	●	●	●	●									●
	Présenter les résultats liés aux engagements	●	●	●										●
	Produire les données sur les plaintes et leurs motifs		●						●	●				●
Gestion des ressources	Inclure toute l'information requise sur les ressources humaines		●		●						●			●
	Inclure toute l'information requise sur les ressources informationnelles				●						●			●



ANNEXE I : LES 16 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

CHAPITRE 1 : AUDITION SUR LES TRAVAUX SYLVICOLES

- 1.1 **QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 septembre 2018 et par la suite chaque année pendant trois ans, sa planification annuelle des activités liées au transfert des connaissances dans le domaine sylvicole.
- 1.2 **QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 septembre 2018, l'entente de délégation actuelle signée avec Rexforêt et la nouvelle entente à signer pour le 31 mars 2018, que ce soit avec Rexforêt ou une autre organisation.
- 1.3 **QUE le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs** s'assure d'intégrer la question des changements climatiques dans les plans d'aménagement forestier intégré.

CHAPITRE 2 : AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

- 2.1 **QUE le Bureau de l'Assemblée nationale** prenne acte des vives inquiétudes des membres de la Commission de l'administration publique concernant les problèmes de rétention du personnel du Vérificateur général du Québec. Qu'il accorde toute l'attention nécessaire aux éventuelles demandes du Vérificateur général du Québec en matière d'ajustement des conditions de travail de son effectif.
- 2.2 **QUE le Vérificateur général du Québec**, après avoir complété ses démarches auprès du Bureau de l'Assemblée nationale, élabore une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines. Qu'il réfléchisse, entre autres, à la description des attributions de ses employés et à l'environnement de travail. Qu'il transmette ensuite le détail de cette stratégie à la Commission de l'administration publique.



CHAPITRE 3 : AUDITION DE LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE

3.1 QUE la **Régie de l'assurance maladie du Québec** envisage l'adoption de délais raisonnables de réponse aux personnes assurées dans sa déclaration de service aux citoyens à l'égard :

- des demandes de remboursement d'un service rendu sans carte d'assurance maladie;
- des demandes de remboursement ou de révision de services médicaux, dentaires, optométriques ou pharmaceutiques autres que les médicaments.

Que la Régie transmette, d'ici le 15 octobre 2018, les résultats de son analyse à la Commission de l'administration publique.

3.2 QUE la **Régie de l'assurance maladie du Québec** :

- évalue la possibilité d'indiquer les coûts associés aux soins et aux services rendus sur le Carnet santé Québec;
- prépare une synthèse des résultats du projet-pilote sur l'implantation du Carnet santé Québec.

Que la Régie transmette à la Commission de l'administration publique, d'ici le 15 octobre 2018, le résultat de l'évaluation et la synthèse des résultats.

CHAPITRE 4 : AUDITION SUR LES RÉSIDENCES PRIVÉES POUR ÂÎNÉS

4.1 QUE le **ministère de la Santé et des Services sociaux**, le **ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire**, la **Régie du logement** et le **Secrétariat aux aînés** choisissent parmi eux un mandataire qui assurera le suivi des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen sur les résidences privées pour aînés. Que le ministère ou l'organisme désigné élabore un plan d'action fixant des échéances claires et précisant le partenaire responsable de chaque action. Le mandataire devra transmettre le plan d'action à la Commission de l'administration publique d'ici le 15 août 2018.



4.2 QUE le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, par l'entremise du comité stratégique interministériel ou une autre voie, examinent les moyens de soutenir les locataires de résidences privées pour aînés en cas d'insatisfaction ou de litige lié au bail. Qu'ils évaluent les différentes options afin d'assister et d'accompagner, sur demande, ces résidents lors du dépôt ou de l'exercice d'un recours relatif au bail. Que les conclusions de cette analyse soient transmises à la Commission de l'administration publique d'ici le 15 août 2018

CHAPITRE 5 : AUDITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SES ENGAGEMENTS FINANCIERS ET SUR LES SERVICES INDIVIDUELS DE SOUTIEN À L'INSTALLATION ET À L'INTÉGRATION DES PERSONNES IMMIGRANTES

- 5.1 QUE le Vérificateur général du Québec**, une fois l'évaluation du suivi annuel de ses recommandations formulées dans le cadre de l'audit de performance sur l'intégration des immigrants complétée, la transmette dans les meilleurs délais à la Commission de l'administration publique.
- 5.2 QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion** se dote d'un plan d'effectif qui réponde aux besoins actuels et futurs liés à l'intégration des immigrants. Qu'il y traite, notamment, du déploiement de ses services en région et de l'ouverture de pôles et d'antennes de services. Que ce plan comprenne le détail des postes à combler, les profils recherchés et les intentions précises du Ministère en matière d'embauche. Que le plan soit transmis à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 septembre 2018.
- 5.3 QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion** transmette à la Commission de l'administration publique, lorsqu'elle sera complétée, son analyse menée sur le mode de financement des organismes partenaires. Que cette analyse comprenne le détail du calcul du coût de revient et de l'adaptation du budget en fonction des besoins des clientèles.



CHAPITRE 6 : AUDITION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS SUR SA GESTION CONTRACTUELLE ET EN SUIVI DE LA RECOMMANDATION 3.1 DU 36^E RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

6.1 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. Que le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.

6.2 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.

6.3 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment :

- le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience;
- les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi.

Que ces données soient comparées sur au moins trois années.



CHAPITRE 7 : AUDITION SUR LE RAPPORT 2014-2015 CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

7.1 QUE le **Secrétariat du Conseil du trésor**, au cours de sa réflexion sur l'adoption d'un nouvel indice de mesure de la performance des ministères et des organismes :

- rende compte à la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement de ces travaux tous les six mois, à partir du 15 septembre 2018. Une fois l'exercice complété, que le Secrétariat du Conseil du trésor avise la Commission et lui transmette ses conclusions et ses résultats;
- s'assure que la Commission de l'administration publique a participé à cette réflexion et prend en considération les préoccupations des parlementaires.



ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique précise que le cadre de gestion gouvernementale doit concourir à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats. Le Secrétariat du Conseil du trésor définit ainsi la performance²¹ :

Une organisation est considérée comme performante lorsqu'elle s'acquitte de sa mission en atteignant ses objectifs stratégiques et opérationnels, notamment en matière de qualité de services aux citoyens, ainsi que lorsqu'elle utilise de manière économique ses ressources, maintient un climat de travail adéquat et offre des biens et des services de qualité dans le respect des lois et des règlements qui s'appliquent.

En s'inspirant de cette définition, la Commission de l'administration publique considère que, pour être jugée performante, une organisation doit :

1. Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission

L'organisation doit s'acquitter de sa mission. Les activités et les ressources consacrées aux différents éléments de la mission permettent d'apprécier dans quelle mesure l'ensemble de la mission est assumé.

2. Atteindre ses objectifs stratégiques

L'appréciation de la performance doit prendre en considération l'atteinte des objectifs qui découlent de la planification stratégique.

3. Maintenir et améliorer la qualité des services aux citoyens

L'une des finalités de la Loi sur l'administration publique est aussi de contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. La performance à cet égard s'évalue donc par le respect des engagements contenus dans la déclaration de services

²¹ Secrétariat du Conseil du trésor (2013). [Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation](#), p. 13



aux citoyens. Elle peut aussi s'apprécier par les mesures de la satisfaction de la clientèle et des partenaires et par les plaintes et leur traitement.

4. Exercer une gestion adéquate de ses ressources

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'administration gouvernementale. La performance des organisations devrait d'abord être appréciée selon la qualité de la gestion des ressources humaines. Les éléments à prendre en compte sont notamment la planification de l'effectif et des compétences, la qualité du climat de travail, les efforts de développement et la rétention du personnel. Il faut également évaluer la capacité de gérer adéquatement les ressources financières confiées aux organisations. Une utilisation judicieuse des ressources devrait se refléter dans le respect du cadre budgétaire et dans l'évolution des coûts de revient. La gestion des ressources informationnelles doit aussi être mesurée. Dans ce cas, la performance de l'organisation se manifeste dans sa gestion de ces principaux projets, notamment dans le respect des budgets et des échéanciers.

Enfin, les résultats des travaux d'évaluation de programmes ou de vérification d'optimisation des ressources apportent un éclairage supplémentaire et plus approfondi sur l'ensemble de la gestion des ressources.

L'évaluation de la performance sous ces quatre critères n'est possible que si l'information présentée dans le rapport annuel de gestion est complète et rigoureuse. À ce titre, et au-delà des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, le rapport annuel de gestion doit contenir une information présentant les qualités suivantes :

- Être cohérente avec les autres documents;
- Présenter les résultats atteints et leur mise en contexte;
- Faire état des correctifs ou des solutions de rechange;
- Révéler le degré de satisfaction de la clientèle;
- Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats.

Assemblée nationale du Québec
Division de la reprographie et de l'imprimerie





**Direction générale
des affaires parlementaires**
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

